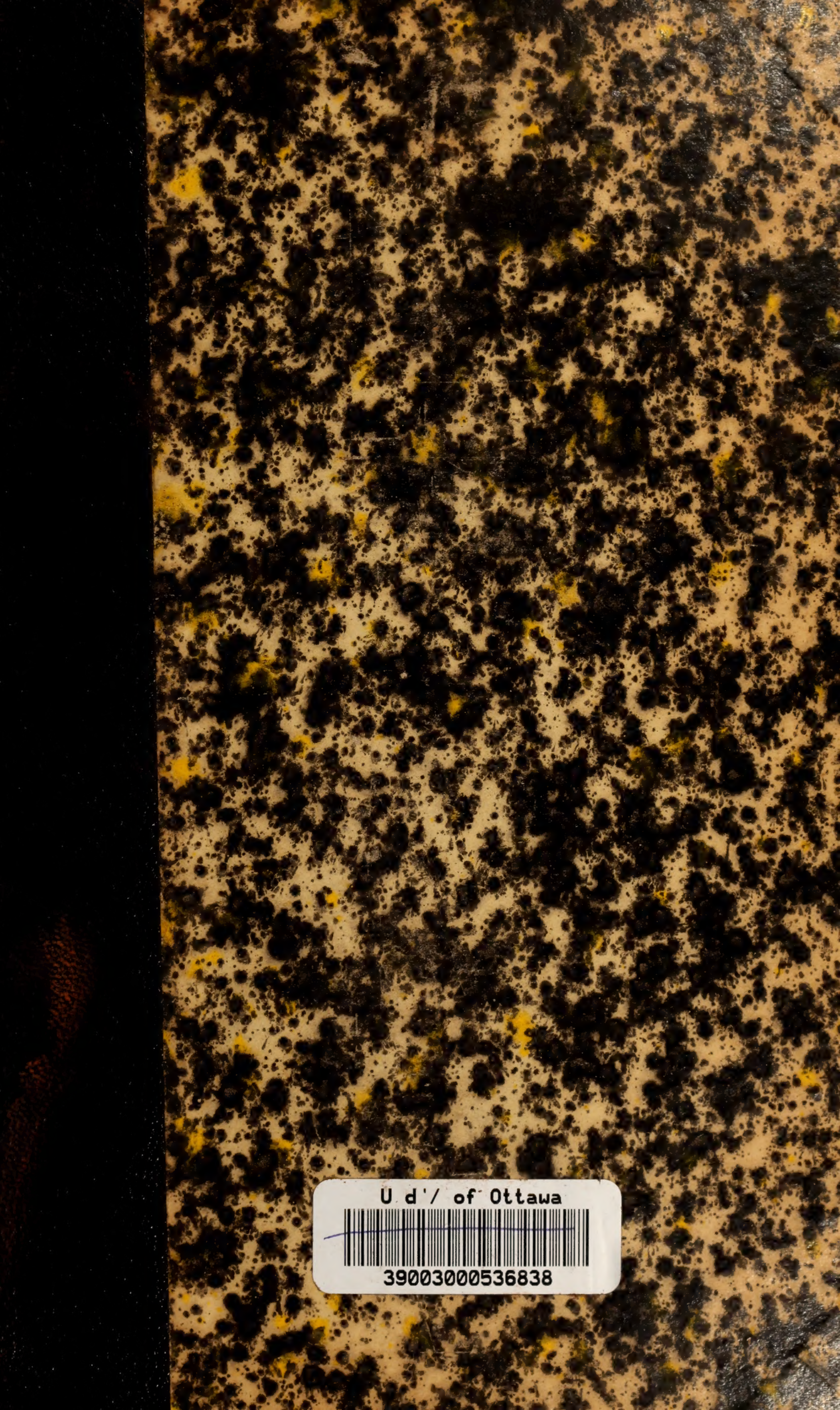
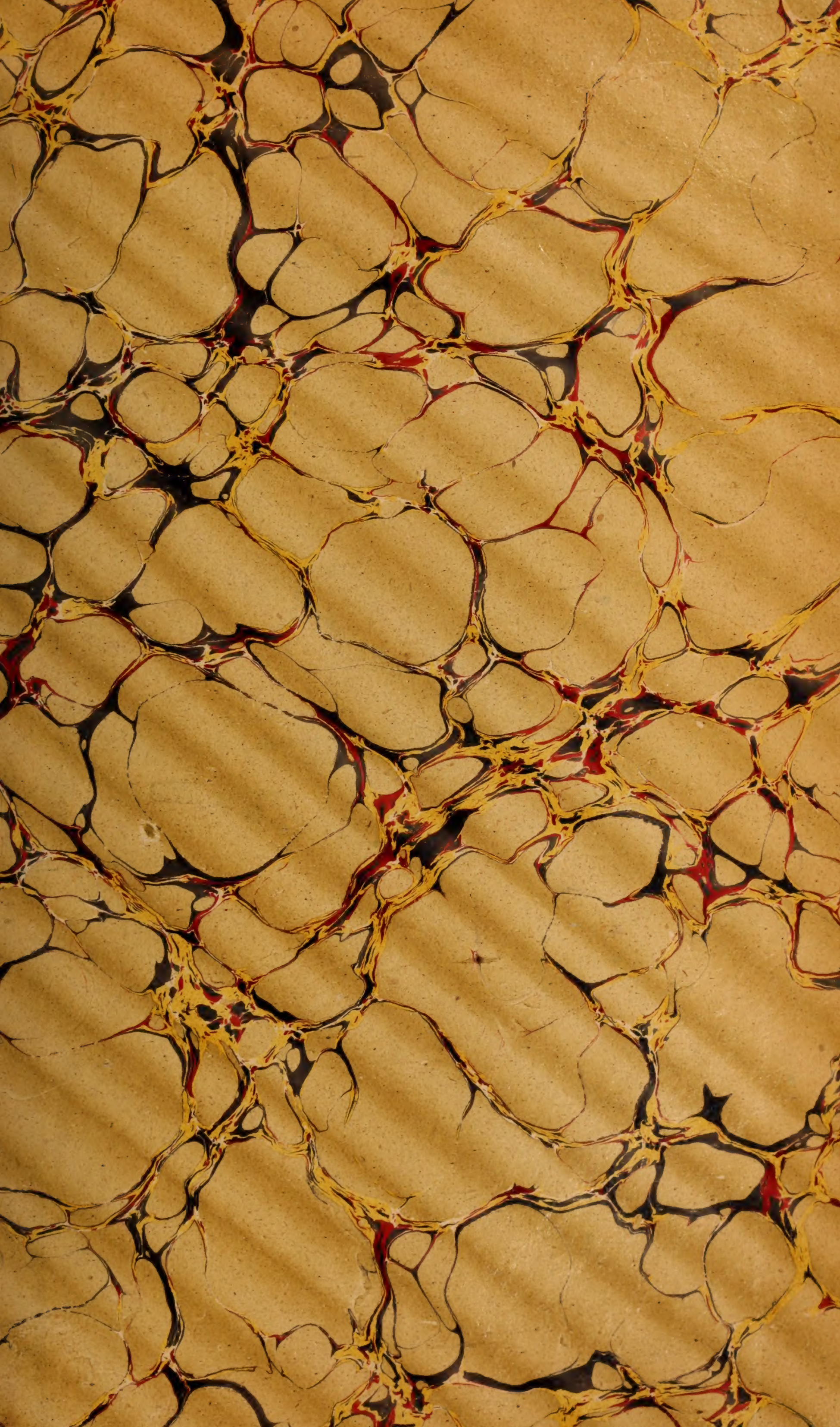

U d'/ of Ottawa
39003000536838


Ottaviensis



HISTOIRE FINANCIÈRE

DE LA FRANCE

DEPUIS 1715

DU MÊME AUTEUR :

Machault d'Arnouville, *Étude sur l'histoire du contrôle général des Finances de 1749 à 1754*.. 1893

(Ouvrage couronné par l'Académie française, Second Prix Gobert).

La Bretagne et le Duc d'Aiguillon.. 1898

(Ouvrage couronné par l'Académie française).

Le garde des sceaux Lamoignon et la réforme judiciaire de 1788.... 1905

(Ouvrage couronné par l'Académie française).

La vente des biens nationaux pendant la Révolution, avec étude spéciale des ventes dans les départements de la Gironde et du Cher..... 1908

(Ouvrage couronné par l'Académie des sciences morales et politiques, Prix Rossi).

Histoire financière de la France depuis 1715, tome I, 1715 à 1789..... 1914
Id. tome II, 1789 à 1792.... 1919
Id. tome III, 1792 à 1797... 1921

(Ouvrage couronné par l'Académie française).

Marcel MARION
Professeur au Collège de France
Correspondant de l'Institut

HISTOIRE FINANCIÈRE
DE LA FRANCE
DEPUIS 1715

TOME IV. — 1797-1818

LA FIN DE LA RÉVOLUTION, LE CONSULAT
ET L'EMPIRE, LA LIBÉRATION DU TERRITOIRE

PARIS
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU & Cie
ÉDITEURS
14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1925

INTRODUCTION

Le troisième volume de cette histoire a exposé la décadence et la chute du papier-monnaie, et le retour dans la circulation des valeurs réelles. Ce retour fut pour la France un inappréciable soulagement, mais le rétablissement de sa bonne santé économique et financière n'en pouvait pas être la conséquence immédiate. Raréfié par les événements précédents, ne sortant que peu à peu de ses cachettes, timide encore et craignant, à chaque avantage politique remporté par le parti qui avait persévéramment chanté les louanges du papier-monnaie et lié en quelque sorte sa cause à la sienne, de voir un certain retour à cette institution justement détestée, mais bien tentante pour les gouvernements dans l'embarras, le numéraire resta peu abondant dans les transactions privées, plus rare encore dans les caisses publiques. Dans les premiers temps de son existence le Directoire avait souffert d'une pléthore de papiers qui ne valaient rien : il souffrit par la suite d'une disette affreuse d'un argent qui valait très cher, mais qu'il ne pouvait pas saisir. Dans les deux cas il fut aux prises avec une gêne extrême, une horrible détresse. Ce qu'il ne pouvait plus demander à la trop fameuse planche, il le demanda à de honteux expédients : traités inavouables faits avec de véreux fournisseurs : délégations sur des rentrées hypothétiques : emprunts avec nantissement : anticipations : mise en coupe réglée des républiques de fondation française : banqueroute des deux tiers, plus ruineuse encore pour le gouvernement qui la fit que pour les rentiers qui la subirent : diverses tentatives d'extorsion, notamment au préjudice des ascendants d'émigrés en dépit des promesses faites par la célèbre loi du 9 floréal an III à ceux qui auraient fait avec la République un partage anticipé de leurs biens, dont on verra dans ce volume l'histoire trop peu connue: enfin tout ce que peut inventer un gouvernement que

le besoin presse, que les scrupules ne gênent guère et que gêne au contraire une sorte d'impuissance innée à percevoir des revenus réguliers. Des efforts, parfois heureux, furent faits pour améliorer et pour compléter l'ensemble de contributions directes auxquelles la Constituante avait presque exclusivement demandé les ressources de nos budgets : mais dès qu'il s'agit de payer ces impôts non plus en papier sans valeur, mais en numéraire, il devint évident qu'ils excédaient les possibilités des contribuables et que la France bouleversée par la Révolution n'était point capable de supporter pareil fardeau. Jamais peut-être les modes d'exécution contre les redevables ne furent aussi durs qu'à cette époque, du moins lorsque l'administration peu cohérente et peu active de ce temps mettait à exécution les lois et les instructions qu'elle recevait : jamais le contact entre le contribuable et le fisc ne fut aussi pénible et d'ailleurs aussi infécond qu'en ces dernières années du Directoire. On ignore trop souvent que les campagnes françaises furent alors couvertes de nuées de garnisaires qui la faisaient ressembler à un pays envahi et pillé par une armée ennemie, et c'est parce qu'on l'ignore qu'on se méprend sur le puissant mouvement d'opinion qui, réagissant contre les illusions physiocratiques de mode au début de la Révolution, préconisa un certain retour aux contributions indirectes injustement dédaignées lors de l'élaboration du nouveau système fiscal en 1790-91. Réclamer, comme le firent tant de voix autorisées dans les deux Conseils, comme le gouvernement lui-même le désirait ardemment, quelque rétablissement de ces impositions qui rentrent d'elles-mêmes, sans l'appareil odieux des saisies et des garnisaires, que le peuple paye volontiers parce qu'il les paye sans s'en apercevoir, qui rapportent beaucoup, rapidement et de façon sûre, ce n'était pas, comme on l'a dit, comploter contre la démocratie et rompre avec les principes de la Révolution : c'était une mesure de salut public, c'était une mesure d'humanité, c'était le seul moyen de soulager un peu cette masse de petits propriétaires qui composait dès lors la plus grande partie de la population française et qui était cruellement opprimée par le fisc. Certains préjugés révolutionnaires encore très puissants, d'une part, et, d'autre part, une répugnance réelle des Conseils, même après le 22 floréal, même avant les élections anti-gouvernementales de l'an VII, à mettre de pareilles ressources entre les mains d'un gouvernement décrié par toutes les dilapidations et

toutes les concussions qu'il pratiquait ou qu'il souffrait autour de lui, empêchèrent le Directoire de saisir cette planche de salut ; et les revers militaires s'ajoutant au désordre intérieur il s'abîma misérablement sous le poids du déficit et devant l'irritation générale, que porta à son comble une maladroite tentative de lever, en dépit des leçons de 1793 et de l'an IV, un emprunt forcé et progressif. Quand il disparut les finances étaient dans le plus affreux chaos et le discrédit tel que le tiers consolidé, auquel avait été si solennellement promis un intérêt de 5 fr. lorsqu'on avait rayé les deux autres du Grand Livre, était tombé à 11 f. 38, après s'être effondré un instant jusqu'à 7,10.

Personne ne saurait contester au Consulat la gloire d'avoir mis fin à ces maux. Le nouveau gouvernement eut des débuts extrêmement difficiles, mais ces difficultés mêmes eurent l'avantage de faire nettement ressortir sa volonté très arrêtée de rompre avec les procédés employés avant lui dans des cas semblables : les emprunts forcés, les confiscations, les réductions arbitraires, la guerre à la propriété, avaient bien décidément fait leur temps. L'opinion publique fut rassurée et la confiance reconquise, cette condition indispensable de tout succès en finance. Une administration vigoureuse, dirigée par des hommes très heureusement choisis, laborieux, compétents, et d'une haute tenue morale, animés d'un esprit essentiellement pratique, fit cesser l'anarchie et créa les institutions nécessaires, direction des contributions directes, obligations des receveurs généraux, Banque de France, percepteurs. D'heureuses améliorations furent accomplies ou préparées dans l'assiette et dans la perception de l'impôt, pour l'avantage commun et du contribuable et du fisc. On réussit à rétablir le paiement des rentes en numéraire, chose inconnue depuis dix ans, et par là à déterminer une hausse des fonds publics véritablement prodigieuse. Le déficit fut atténué, un instant presque supprimé. En toutes choses, d'ailleurs, la politique essentiellement réparatrice du Consulat pansait les plaies faites par la Révolution, et la paix rétablie à l'intérieur, un instant même à l'extérieur, paraissait devoir rouvrir pour le pays l'ère de la prospérité.

Sous l'Empire cette œuvre bienfaisante fut à la fois complétée et compromise. L'outillage financier de la France moderne fut achevé par la transformation de la Banque de France, par la création de la cour des comptes, par les grandes lois financières

qui rétablirent les impôts si productifs des boissons, du sel et du tabac, par la réduction au contraire à des sommes plus tolérables des impôts directs : réduction à laquelle contribuèrent dans une large mesure les annexions territoriales faites sous la Révolution et quelques-unes aussi de celles qui furent faites sous l'Empire, car ces annexions ont été fiscalement parlant, fort utiles : elles ont contribué à alléger le fardeau de l'impôt en prenant leur part des anciens contingents et pendant le cours du XIXe siècle, sans le savoir, la France a continué à en tirer profit. Ces augmentations des revenus publics, jointes à l'esprit d'économie et à l'horreur du gaspillage qui étaient parmi les qualités dominantes de Napoléon, valurent longtemps à la France, en dépit de guerres presques incessantes, des budgets relativement modérés, à peu de chose près équilibrés, une dette stationnaire, et une situation financière satisfaisante, sans doute plus belle en apparence qu'en réalité, assez avantageuse en somme pour qu'à défaut des fonds publics français, auxquels Napoléon ne parvint jamais à assurer la prééminence qu'il eût passionnément désirée, le change français, tout au moins, ait été quelque temps le plus haut coté de toute l'Europe, et que le franc français, vainqueur de la livre sterling, ait vu celle-ci s'abaisser jusqu'à n'en plus valoir que 17 ou 18 f.

Malheureusement, si les entreprises téméraires de Napoléon n'avaient pas encore lassé l'obéissance, elles commençaient à épuiser moralement et matériellement le pays, et il n'avait plus assez de ressort pour supporter ou pour réparer les revers, si la fortune venait à abandonner le maître. Ces revers survinrent, terribles, en 1812 : quelques semaines suffirent pour anéantir un immense établissement militaire, et désormais les conditions de la lutte furent entièrement changées : les fameuses « recettes extérieures », dont l'importance a été fort exagérée, mais fut néanmoins réelle, disparurent, au moment même où les besoins devenaient plus grands. Dès 1813, et à plus forte raison en 1814, Napoléon fut aux prises avec les plus graves embarras budgétaires et la pénurie de ses finances a certainement contribué pour quelque chose à ses désastres militaires. Il succomba, à deux reprises : mais en laissant la France en proie aux plus terribles malheurs, il lui laissait aussi, avec le système fiscal très productif qu'il avait institué, avec la forte administration qu'il avait créée, avec les habitudes de soumission qu'il avait développées dans le pays,

certains des instruments nécessaires à sa libération d'abord, à son relèvement ensuite: le patriotisme et la patience admirables avec lesquels le peuple français supporta les tortures morales et matérielles de l'occupation étrangère et le poids écrasant de l'indemnité de guerre, après 1815, patience qui faisait l'admiration et l'étonnement des préfets de la Restauration, étaient bien des legs de l'Empire, et ce fut chance très heureuse pour lui que d'avoir été pendant 15 ans à cette forte école d'ordre et de discipline. Les droits réunis eux-mêmes, si impopulaires lors de la chute de l'Empire et qui semblèrent un instant devoir être emportés avec lui, subsistèrent et furent payés. Turbulente, séditieuse, réfractaire à l'impôt comme elle l'avait été à la fin de l'ancien régime et dans les commencements de la Révolution, la France n'eût pas survécu à la catastrophe de 1815.

Deux lacunes graves existaient toutefois dans l'héritage légué par Napoléon aux Bourbons : la France n'avait pas encore de crédit, et elle n'avait pas non plus de budget. Napoléon s'était peu soucié de fonder le crédit public, dont il appréciait peu les avantages, dont il ne connaissait que les dangers, dont il se flattait de n'avoir jamais besoin, résolu qu'il était à ne jamais ouvrir le Grand Livre pour autre chose que des régularisations et des liquidations de vieilles dettes, et qu'enfin il avait toujours cru pouvoir dominer et maîtriser : ce fut une de ses illusions les plus tenaces que de s'imaginer pouvoir commander la hausse et empêcher la baisse, illusion dans laquelle, contrairement à une erreur fort répandue, il a été entretenu par son ministre Mollien, dont le rôle, tel qu'il apparaît dans ses Lettres, a été souvent très différent de celui qu'il a voulu se donner dans ses Mémoires. Il fallut précisément les désastres de la fin du règne pour révéler à la France l'indispensable nécessité de ce crédit public. Fort heureusement il se trouva, comme à point nommé, des hommes tels que le baron Louis et le comte Corvetto pour enseigner au pays, peu habitué à ce langage, que le seul moyen d'obtenir du crédit était de le mériter et que le seul moyen de le mériter était d'être l'esclave de ses engagements, de montrer en tout la bonne foi la plus scrupuleuse, et d'avoir en quelque sorte plus peur de payer trop peu que de payer trop. En second lieu, et ceci n'était pas moins nécessaire, il importait que dépenses et recettes publiques fussent discutées, fussent suffisamment balancées, fussent tellement bien déterminées que le pays connût tou-

jours la situation du Trésor, pût en mesurer le fort et le faible, sût clairement à quoi serait employé l'argent de ses impôts et le cas échéant, de ses prêts. Or rien de tout cela n'existait encore sous le Consulat et surtout sous l'Empire : la discussion n'était qu'une apparence (parfois même était-elle entièrement supprimée), la limitation des crédits qu'une barrière fort vaine avec un maître tel que Napoléon, et la connaissance exacte de la situation du Trésor qu'une impossibilité au milieu des lois morcelées, fragmentées, se modifiant perpétuellement les unes les autres, que sont les lois budgétaires du Consulat et de l'Empire. Il était donc de toute nécessité, pour que s'achevât l'œuvre de la constitution financière de la France moderne, que le budget cessât d'être un simulacre pour devenir une réalité, qu'un contrôle sérieux fût exercé sur les recettes et les dépenses, et que des garanties d'une gestion correcte et prudente fussent assurées au pays. C'est à la Restauration qu'appartient le mérite d'avoir comblé ces deux lacunes de l'organisation napoléonienne, et voilà pourquoi une étude consacrée à l'histoire de la longue élaboration de l'ordre financier contemporain au milieu de la confusion de l'ancien régime, des bouleversements de la Révolution et des améliorations réelles, mais insuffisantes, du gouvernement qui a suivi, trouve plus naturellement son terme en 1818, lorsque la crise se termine, qu'en 1815, où elle est dans toute son acuité. Un exposé, au moins sommaire, des événements, considérables au point de vue financier, qui se sont accomplis depuis la seconde abdication de Napoléon jusqu'à la libération du territoire, m'a donc paru le complément indispensable de l'histoire de ce siècle tragique qui a commencé avec la pénible liquidation du règne de Louis XIV, qui s'est achevé avec celle de la Révolution et de l'Empire, et pendant lequel l'extrême gravité de la question financière n'a guère cessé d'être le principal souci de tous les gouvernements, quels qu'ils fussent.

Mon intention avait d'abord été de suivre aussi cette histoire pendant cet autre siècle plus calme et plus tranquille qui s'est écoulé entre la fin de l'ère révolutionnaire et impériale et cette autre et plus grande secousse qui s'appelle la guerre mondiale de 1914. Les difficultés toujours croissantes que rencontrent des publications de ce genre m'obligent à renoncer à ce dessein. Un vieux proverbe prétend que les peuples heureux n'ont pas d'histoire ; il s'agirait de savoir s'il s'applique aux finances heureuses

— ou à peu près — et si les périodes de paix, de tranquillité relative, de développement de la richesse générale, de stabilité monétaire — périodes auxquelles ne manquent d'ailleurs jamais non plus ni les épreuves ni les fautes ni les malheurs — ne présentent pas aussi un réel intérêt et ne sont pas fécondes en utiles leçons. Mais il est certain qu'elles sont moins dramatiques, et que la question financière n'y joue pas le rôle absorbant et prépondérant qu'elle joue dans l'histoire des gouvernements quotidiennement menacés dans leur existence par le manque d'argent : aussi ont-elles moins d'attrait pour l'histoire.

Ces temps, où la question financière prime toutes les autres et qu'on pouvait croire à tout jamais passés, sont revenus. Il a suffi pour cela de la guerre avec les dépenses formidables dont elle a été la cause et, malheureusement aussi, le prétexte : plus encore, de l'après-guerre, avec ses prodigalités et ses gaspillages encore moins excusables, avec ses illusions, avec son dévergondage monétaire, avec toutes les lâchetés politiques qu'a abritées au lendemain de l'armistice la commode et trompeuse formule *le Boche paiera*, avec l'imprévoyance et la légèreté de législateurs et de gouvernants se plaisant à répandre à flots les largesses, les subventions, les allocations, les indemnités, les places, les traitements, voulant tenir après de si cruelles épreuves aussi grand ou plus grand train de maison qu'avant elles, aimant mieux plaire que tenir au pays le viril langage que la situation comporte, et réclamer de lui, de lui tout entier, de toutes ses classes sans aucune exception, le grand effort de travail, d'économie et d'abnégation qui seul serait capable d'assurer son relèvement économique et financier. Tout esprit de prévoyance, tout sens des réalités, semble avoir disparu : on laisse s'alourdir de plus en plus notre énorme dette et nos écrasants budgets : qui parle de restrictions s'aliène par là même les suffrages. Histoire singulièrement triste, mais passionnément intéressante, puisque le problème financier domine tout aujourd'hui, vie publique et vie privée, qu'il n'est pas un de nous qu'il n'étreigne, pas une existence qu'il ne menace. Peut-être un jour tenterai-je de l'écrire.

M. MARION.

CHAPITRE PREMIER

LES FINANCES EN L'AN V

Impossibilité de connaître la situation financière. — Pendant la longue et douloureuse agonie dont le volume précédent a retracé l'histoire, le papier-monnaie, déjà banni des transactions entre particuliers par le dégoût universel, l'avait été successivement par la loi du paiement pour sa valeur nominale des contributions, des fermages, des loyers, des traitements, des rentes, enfin du paiement des biens nationaux; restaient à prendre les précautions nécessaires pour qu'il n'y pût jamais rentrer. Le dernier jour de l'an IV (5e jour complémentaire an IV) les Cinq Cents adoptèrent une résolution portant que pour ramener l'ordre dans la comptabilité de la Trésorerie Nationale et dans l'administration des finances de la République, toutes les sommes mises par le Corps Législatif à la disposition du Directoire, des ministres et autres ordonnateurs, seraient calculées et exprimées en numéraire métallique. Légèrement modifiée cette résolution devint la loi du 16 vendémiaire an V, par laquelle tous les crédits ouverts à la Trésorerie avant le 1er vendémiaire, et non encore employés, devaient être annulés, et les demandes de fonds renouvelées avec énonciation des sommes en numéraire métallique. Seul moyen, mais trop tardif, de sortir enfin des profondes ténèbres dans lesquelles la diversité des valeurs avait plongé jusque-là la comptabilité des dépenses et des recettes publiques! Les comptables étaient aux prises avec des assignats au pair, des assignats au cours, des assignats au trentuple, des assignats au-dessus ou au-dessous de 100 l., des mandats au pair, des mandats au cours sans prime, des mandats au cours avec prime de 20 %, des mandats à l'octuple, des mandats valeur représentative de blé, des denrées de diverses natures, des bons de réquisition, des ordonnances de décharge, des inscriptions de la dette publique, des ordonnances des ministres, des matières métalliques non monnayées, même du numéraire. Il y avait là de quoi faire frémir les malheu-

reux condamnés à déchiffrer ce grimoire indéchiffrable. « Dans aucun temps, dit le ministre Ramel, il n'a fallu autant écrire ni autant calculer... (1). Un tel ordre de choses ne peut être toléré: il jette une confusion effrayante dans la comptabilité : il ne permet d'arrêter aucun exercice : il expose à la nécessité d'enlever aux affaires un temps précieux... Dans les bureaux du ministre des finances et dans ceux de la Trésorerie Nationale il occupe un nombre considérable d'employés qui, mis ailleurs, donneraient une plus grande activité à l'expédition des affaires : il surcharge la correspondance à tel point qu'il reste à peine le temps nécessaire pour signer les lettres (2). »

Un des plus judicieux écrivains de ce temps, qui excellait à graver dans les esprits, sous une forme plaisante, certaines vérités toujours bonnes à dire et à réfuter certains sophismes toujours utiles à combattre, Saint-Aubin, raconte dans l'*Historien* du 19 prairial an V, à propos de cette indescriptible confusion, qu'un capucin jadis célèbre, le Père André, aimait à prêcher que chacun de nous a, là-haut, un grand livre sur lequel sont inscrites à son débit toutes ses mauvaises actions et à son crédit toutes les bonnes, qu'au moment de la mort les additions sont faites en présence du diable, ou, s'il est trop occupé pour venir lui-même, d'un fondé de pouvoirs qui ne vaut pas mieux, et que le sort éternel dépend de la balance de ce redoutable compte ; arrivé à ce moment pathétique, le Père André demandait à ses auditeurs, frappés de terreur, comment ils feraient pour s'en tirer, et après un silence s'écriait : Ma foi, je n'en sais rien! et j'ai bien peur qu'il n'y en ait beaucoup qui ne s'en tirent pas! — Mais si, rectifiait Saint-Aubin: rien de plus facile que de s'en tirer : il existe un moyen infaillible de sortir d'affaire, et le P. André y aurait certainement pensé s'il avait eu connaissance des comptes présentés en dernier lieu par les comptables de la République. Dites qu'on tienne votre compte en papiers-monnaie révolutionnaires ; ayez soin qu'il s'y trouve des assignats au pair et des assignats au cours, des assignats avec prime et des assignats sans prime, des mandats au pair et des mandats au cours, des mandats au simple et des mandats à l'octuple, des bons du quart et des bons des trois-quarts, des inscriptions et des rescriptions, etc., etc. ; ce compte embarrassera tellement le diable ou son substitut qu'ils préfèreront, très judicieusement, y renoncer, passeront votre affaire aux profits et pertes, et vous laisseront parfaitement tranquille.

(1) Mémoire au Directoire sur la Compagnie Dijon, prairial an V.

(2) Compte-rendu de Ramel au Directoire, 25 fructidor an V, sur l'administration de son département depuis l'organisation du gouvernement constitutionnel jusqu'au 1er vendémiaire an V (A. F., III, 115).

Saint-Aubin ne disait pas, mais on pourrait ajouter à son historiette, qu'au fond, d'ailleurs, le diable se rattrapait, et largement, grâce aux innombrables larcins que cette obscurité impénétrable permettait à quantité de receveurs, percepteurs, manieurs de fonds, et aux tenaces habitudes de concussion qu'elle développait dans tout le personnel des administrations financières : toute l'histoire de la Compagnie Dijon ne prouve que trop cette vérité. La forme la plus élémentaire et pour ainsi dire classique de ces malversations était de passer sur les livres assignats et mandats à une valeur inférieure à celle qu'ils avaient au moment de la recette, et à bénéficier de la différence. D'autres étaient plus lucratives encore : ainsi la vente, à bon prix, aux porteurs d'ordonnances et de mandats de paiement, qui se disputaient avec âpreté les maigres recettes pouvant se trouver dans les caisses publiques, de la faveur d'être payés ; il en coûtait à ces porteurs d'ordonnances de 25 à 30 %, et comme les fournisseurs savent généralement s'arranger pour ne rien perdre, en majorant leurs prix, on peut concevoir à quel point le Trésor était lésé en cette affaire. Un véritable torrent d'immoralité entraînait tous ses agents et tous ceux qui étaient en rapport d'affaires avec lui ; il fallait bien d'ailleurs voler sous peine d'être volé soi-même ; nul espoir de paiement pour un porteur d'ordonnances qui n'aurait pas eu les moyens pécuniaires de s'assurer les bonnes grâces du personnel, et nul risque à courir, tant les ténèbres les plus impénétrables recouvraient, depuis longtemps, toute la gestion des finances publiques. Savoir ce que l'État avait reçu, ce qu'il avait dépensé, ce qu'il devait, ce qu'on lui devait, était, aux yeux de Ramel, chose impossible. Il n'y avait, selon lui, qu'à passer l'éponge sur le passé, comme on l'avait déjà fait d'ailleurs lorsqu'on avait imaginé « *le premier exercice républicain* » et à tâcher d'éviter dans l'avenir les mêmes écueils ; chose désormais facile, semblait-il, puisqu'on était revenu aux valeurs réelles, par conséquent à la simplicité des calculs, et qu'il allait devenir possible d'avoir ce qu'on n'avait jamais eu depuis le commencement de la Révolution, ce qu'on n'avait jamais vu non plus sous l'ancien régime et ce dont la nécessité apparaissait de plus en plus impérieusement : une prévision suffisamment nette des recettes et des dépenses, en un mot un budget.

Précisément, le 2 vendémiaire, en exécution de l'article 162 de la Constitution qui prescrivait l'envoi par le Directoire aux Conseils, chaque année, de l'aperçu des dépenses et de la situation des finances, le Directoire leur adressait un état dont il ne dissimulait pas d'ailleurs la valeur purement approximative (1), et qu'il déclarait lui-

(1) On y voyait figurer aux recettes, depuis le 5 brumaire an IV : 25.867 millions assignats (!), 2.400 millions mandats, 2.712.322 quintaux de grains prove-

même très insuffisant, mais dont une troisième partie, plus intéressante, prévoyait pour l'an V 520 millions de dépenses ordinaires, 500 millions de dépenses extraordinaires, constatait qu'il restait à la République en moyens extraordinaires 1.500 millions de domaines nationaux et 150 millions d'arriéré disponible, qu'il était donc nécessaire de reprendre les ventes (une loi du 20 fructidor avait enfin arrêté l'affreux gaspillage qui s'en était fait sous le régime de la loi du 28 ventôse et décidé qu'il n'en serait plus vendu que sur enchères, dans des formes à déterminer ultérieurement), et proposait pour ces ventes un système tout nouveau : paiement d'un dixième en numéraire ou en mandats au cours, moitié dans les 10 jours et moitié dans les six mois; de 4 dixièmes en obligations, payables en numéraire à 1, 2, 3 et 4 ans, avec intérêts à 5 %; des 5 autres dixièmes en titres de la dette publique, le capital étant calculé sur le pied de 20 fois la rente, ou en autres créances sur le Trésor. Ce n'était qu'un aperçu préliminaire que le Directoire envoyait « pour donner une preuve de son exactitude à remplir tout ce qui était prescrit par l'acte constitutionnel... et de la surveillance active qu'il exerçait sur l'exécution des lois. » Le 19, il adressa un autre message plus étudié, concordant dans ses lignes essentielles avec le premier, et qui fut le point de départ d'une des lois les plus importantes de ce temps, celle du 16 brumaire an V.

Lois des 16 et 17 brumaire an V. — Cambacérès, organe de la commission nommée par les Cinq Cents pour examiner les propositions gouvernementales, fit son rapport le 28 vendémiaire. En ce moment s'engageaient à Paris des pourparlers pour la paix avec lord Malmesbury, envoyé du gouvernement anglais ; les cœurs s'ouvraient à l'espoir : il importait de donner à l'ennemi, fatigué, lui aussi, de la lutte, une haute idée des ressources restant à la France et de détruire l'impression qu'avaient pu produire sur lui, s'il les avait connus, les messages désespérés du Directoire. Aussi le rapport de Cambacérès est-il empreint d'un optimisme systématique. De vastes domaines à aliéner ou à hypothéquer, un arriéré considérable à recouvrer, quelques impôts très modérés à établir sur la circulation et la consommation « voilà les moyens dont la disposition est entre vos mains et comme au seul pouvoir de votre volonté. » Il fallait 450 millions pour le service ordinaire de l'an V, 550 pour le service extraordinaire ; l'une et l'autre somme était largement assurée : comme revenus ordinaires on avait la foncière, 250 mil-

nant de la foncière, 10 millions de rescriptions bataves, 36.264.490 fr. espèces, et 30 millions de contributions d'Italie, article qui égalait donc presque à lui seul les autres recettes en espèces, les seules, à vrai dire, qui pussent compter.

lions (il y aurait encore soulagement puisque les 250 millions seraient répartis sur 98 départements tandis que les 240 de l'ancienne ne l'étaient que sur 83), la personnelle et somptuaire 50, les patentes 20, les douanes 7, le timbre et l'enregistrement 100, les postes et messageries dont on réviserait les tarifs de manière à produire 12 millions, la marque d'or et d'argent 500.000, au total 439.500.000; il suffirait de créer quelques contributions indirectes de faible importance pour parvenir au total nécessaire. Quant aux dépenses extraordinaires on y pourvoirait avec les impôts arriérés, les produits des domaines nationaux et des forêts, et surtout avec les ventes de domaines nationaux, ventes pour lesquelles Cambacérès se ralliait, à quelques changements de détail près, au système ingénieux proposé par le Directoire; estimation d'après le mode pratiqué avant la loi du 28 ventôse (en fait d'après le mode de 1790, ou à dire d'expert): mise à prix égale au trois quarts de l'estimation: enchères; paiement de la première moitié de la mise à prix en numéraire, à savoir un premier dixième moitié dans les dix jours et moitié dans les six mois, et 4 autres dixièmes en 4 obligations ou cédules payables à raison de 1 par an dans chacune des 4 années suivantes, avec intérêts à 5 % ; paiement des 5 autres dixièmes de la mise à prix, et de tout ce qui pourrait y être ajouté par l'effet des enchères, en ordonnances des ministres pour fournitures faites à la République, en bordereaux de liquidation de la dette publique ou de la dette des émigrés, ou en bons de réquisition, bons de loterie, ordonnances ou bons de restitution ou d'indemnité de pertes occasionnées par la guerre, bons de restitution aux héritiers de condamnés (1), inscriptions sur le Grand Livre de la dette perpétuelle calculées sur le pied de 20 fois la rente, le tout payable dans le mois de la vente, et au plus tard au 1er messidor prochain. Les acquéreurs étaient en outre tenus de payer en numéraire un droit d'enregistrement de 2 % de la moitié de la mise à prix, plus un droit de 1 % de cette mise à prix et de 1/4 % de tout ce qui y était ajouté par les enchères, pour les administrateurs, les employés et le directeur de la régie des domaines, qu'il était utile d'intéresser à l'activité et au succès des ventes.

Tout était concilié par ce système: on procurait à l'Etat du comptant, assez pour que l'appoint pût être appréciable, pas assez pour que le versement immédiat à faire pût faire reculer les acquéreurs ; on débarrassait la place d'une foule de papiers inutiles, encombrants, nuisibles au crédit public ; on y mettait au contraire avec les

(1) Cet article ne figure pas dans le texte de la loi du 16 brumaire. Mais il n'était pas douteux que ces effets, dont le Directoire avait déjà dans un message précédent signalé la situation déplorable, dussent être admis.

obligations ou cédules un titre solide que le discrédit ne pouvait atteindre, et qui pouvait, lui aussi, donner des ressources importantes et immédiatement disponibles. « Tout, dira Lebrun en recommandant ce système aux Anciens, rentre dans la sévérité des règles: ce sont les enchères que les amis de l'administration ont toujours réclamées, ce sont les formes protectrices de l'intérêt national que des lois réfléchies ont consacrées et dont l'expérience a démontré la sagesse. » On allait enfin avoir des ventes qui seraient véritablement des ventes, et non plus le honteux gaspillage du patrimoine national dont on avait si légitimement gémi sous l'empire des lois de 1793, ou de celles de prairial an III et de ventôse an IV. Cambacérès terminait son rapport en poussant un cri de triomphe.

Une seule objection possible, et qui, en effet, fut faite : ce mode était juste quand il s'agissait des rentiers de vieille date, ayant acquis leurs rentes à beaux deniers comptants; mais l'était-il pour ceux qui, comme les souscripteurs à l'emprunt de Cambon ou à celui de messidor an III, n'avaient eu qu'à débourser quelques assignats pour acquérir leurs inscriptions ou qui les avaient achetées pour rien à des malheureux forcés de vendre, ou pour des fournisseurs payés de leurs denrées en inscriptions, et à quel prix! Tel créancier de 110.000 l. avait reçu pour 10 millions de rentes (1): des rentiers de 5.000 n'avaient pas fourni un capital de 5.000 livres, valeur vraie (2). Il est certain qu'il y avait sur le Grand Livre bien des « immondices » (3) dont il eût été désirable de le purger avant d'accorder aux propriétaires d'inscriptions les avantages qu'allait leur réserver la loi du 16 brumaire. Mais Guyton-Morveau représenta que ces inscriptions suspectes s'élevaient tout au plus à une quinzaine de millions, que toute distinction entre elles et les autres était pratiquement impossible, les titres primitifs ayant été détruits, injuste même, car ces inscriptions pouvaient depuis l'origine avoir été transférées, en tout cas très nuisible au crédit public. Thibaut ajouta que l'on devait des remerciements, plutôt que des imprécations, à ces fournisseurs qui avaient été assez courageux, assez patriotes, pour se charger du service en des moments très critiques

(1) Fait cité par le représentant Duchâtel-Berthelin, et sur lequel d'Ivernois a beaucoup insisté.

Lorsqu'en 1838 eut lieu à la Chambre des pairs un célèbre débat sur la conversion du 5 %, au cours duquel il fut beaucoup question de la loi du 9 vendémiaire an VI, des faits analogues furent cités: un individu ayant fourni 42.000 francs espèces aurait reçu une inscription de 400.000 francs de rente qui, après la banqueroute, en aurait encore représenté 133.000 : une compagnie de fournisseurs créancière de 1.100.000 francs espèces aurait reçu 3.300.000 francs de rente, soit 1.100.000 francs de rente après la banqueroute.

(2) Aulard, Paris, etc., III, 405.

(3) Dupuis, discours aux Cinq Cents du 24 ventôse an V.

et pour se contenter d'être payés en inscriptions, à des taux bien plus modérés qu'on ne le disait, et que si certains d'entre eux s'étaient enrichis indécemment, ce n'était pas une raison pour jeter indistinctement le blâme et la suspicion sur de bons citoyens qui ne méritaient que des éloges. Le Directoire acheva de gagner la cause en représentant dans un message du 9 brumaire que toute distinction et toute liquidation préliminaire ne pourrait que retarder les ventes, que l'intérêt public exigeait, au contraire, impérieusement d'accélérer, et qu'il était de la plus haute importance que tous les porteurs d'inscriptions, sans exception, pussent participer aux enchères. Vouloir en *travailler* quelques-unes, disait Saint-Aubin (1), toujours sur la brèche quand il s'agissait de défendre les principes sur lesquels repose le crédit public, c'était les discréditer toutes, et sous prétexte d'empêcher certaines injustices en préparer d'autres plus graves, plus nombreuses, et, par surcroît, nuisibles aux intérêts de l'Etat. Le Conseil ne pouvait que se rendre à ces considérations et il vota tout ce que proposait son rapporteur.

Il accepta également les mesures rigoureuses que Cambacérès recommandait pour faire rentrer les contributions arriérées : obligation pour les départements de faire la répartition entre les communes dans les 15 jours, responsabilité personnelle des receveurs de départements et des percepteurs de communes, envoi de garnisaires, logés, nourris, et payés 1 franc par jour par les contribuables en retard, saisie et vente des meubles, des fruits pendant par racines, délai de 10 jours pour payer en assignats ou en mandats valeur nominale sous peine de payer ensuite en numéraire ou en mandats au cours, ordre aux administrations de département d'envoyer les 10, 20 et 30 de chaque mois l'état détaillé des recouvrements faits dans la décade, etc., etc.

Telles furent les deux résolutions prises par les Cinq Cents le 11 brumaire, et bientôt converties en lois par les Anciens, le 16 brumaire sur le nouveau mode de vente des biens nationaux et sur la fixation des dépenses ordinaires (450 millions) valeur métallique et extraordinaires (550 millions) de l'an V: le 17 sur la répartition et le recouvrement des contributions directes. Leur rapporteur Lebrun n'y regrettait qu'une lacune, à savoir l'omission « d'une vaste association de forces et de moyens pour ramener tout à coup dans toutes les branches de l'industrie et du commerce la circulation et la vie... Dans quel temps cette association peut-elle se former avec plus de succès ? Quel moment fut jamais plus favorable à l'enfantement des projets restaurateurs ? Tant d'âmes actives et brûlantes qu'occu-

(1) Historien, 9 vendémiaire an V.

pait la guerre n'apporteront dans l'intérieur qu'une dangereuse inquiétude, si elles n'y trouvent pas un aliment utile dans des entreprises importantes, dans des travaux salutaires... Si nous ne devançons pas la paix dans l'exécution de cette mesure salutaire, la paix même sera l'écueil de notre commerce et de notre industrie : l'Anglais vomira dans toute l'Europe et au milieu de nous le long amas de productions que la guerre a entassées dans ses magasins et nous accablera de tout le poids des avances qu'il a accumulées... » Lebrun avait raison, mais il allait avoir longtemps encore à attendre la création d'une Banque de France.

On était même beaucoup plus loin qu'il ne le pensait de ce budget régulier dont la loi du 16 brumaire traçait le programme plutôt qu'elle n'en assurait l'existence. Elle votée, tout, en somme, restait à faire pour que ces prévisions de recettes, pour que ces prévisions de dépenses devinssent des réalités. « On a essayé de mettre sous les yeux du Corps Législatif des états de recettes et de dépenses, dira un orateur aux Anciens (1), mais ceux mêmes qui les ont présentés sont convenus que ces états n'offraient dans leurs parties que des probabalités établies sur des base incertaines .» Et Treilhard, le 18 ventôse : « Le Corps législatif ne pouvait encore attendre avec justesse ni l'évaluation de contributions non réparties ni même décrétées, ni celle des dépenses qu'aucune loi ne déterminait, surtout dans un moment où la nullité des recettes, depuis plusieurs mois, avait repoussé presque toute la dépense sur les ressources de l'extraordinaire. » La Réveillère-Lépeaux, souvent plus injuste, n'a pas calomnié les Conseils quand il leur a reproché de compter comme revenus effectifs des revenus n'existant que sur le papier, sans que la nature de chaque contribution en particulier fût déterminée, ni, lorsque le principe en était admis, sans que le premier article de la loi d'exécution fût encore décrété (2). C'est l'histoire de toutes les contributions dont faisait état le budget, ou, plus exactement, le projet de budget de l'an V. Cette année allait presque entièrement s'écouler avant que chacune d'elles eût pris corps, avant que fussent fixées les bases de ces contributions dont la perception immédiate était considérée comme si nécessaire que la loi du 17 brumaire entrait à cet égard dans les prescriptions les plus minutieuses et aussi les plus rigoureuses.

Eussent-elles même été aussi près de leur achèvement légal qu'elles en étaient encore loin, qu'il aurait fallu compter avec un obstacle de premier ordre dont les Conseils ne semblent pas avoir compris

(1) Marragon, 30 nivôse an V.
(2) Mémoires, I, 367.

toute la gravité : il ne s'agissait plus maintenant de payer en valeurs illusoires, mais en valeurs réelles ; il allait falloir reprendre des habitudes profondément perdues depuis 6 ou 7 ans de révolution, pendant lesquelles l'impôt non payé ou payé en papier n'avait plus été qu'une illusion, qu'une apparence ; l'on devait s'attendre de la part du contribuable à de vives résistances et aussi, trop souvent, à une très réelle impuissance : jamais, jusqu'alors, le contact entre le contribuable et le fisc n'avait été aussi pénible, jamais la lutte entre eux n'avait été aussi douloureuse qu'elle le sera pendant ces dernières années du Directoire, où les procédés de contrainte de l'ancien régime furent parfois dépassés sans pouvoir cependant assurer la rentrée de contributions manifestement hors de proportion avec les *possibilités* des contribuables. C'est une page de notre histoire fiscale sur laquelle l'attention ne s'est pas portée autant qu'il convenait, et qu'il importe cependant au plus haut point de faire connaître.

Contribution foncière. — La maîtresse pièce de l'édifice, la contribution foncière elle-même, à elle seule plus de la moitié des recettes ordinaires, allait rester jusque vers la fin de l'année quelque chose de vague et d'indéterminé, n'ayant qu'une existence pour ainsi dire théorique. La loi du 16 brumaire s'était bornée à la fixer à 250 millions au lieu de 240 : elle n'avait rien décidé quant à la répartition nouvelle à faire entre les départements anciens et nouveaux. Le 6 nivôse Gibert Desmolières, au nom de la commission des finances des Cinq Cents, proposa d'en répartir 20 sur les 9 départements belges, qui se trouveraient ainsi plutôt dégrevés, celles de leurs anciennes impositions qui pouvaient être assimilées à la foncière se montant à plus de 13 millions et demi de florins qui faisaient 24.800.000 l., et 230 sur les anciens départements selon un état qui était joint à son rapport, et qui était le résultat de renseignements généraux plutôt que l'application d'aucune règle, toutes les bases sur lesquelles il était possible de s'appuyer, population, superficie, étant reconnues fautives. 5 départements se trouvaient augmentés par rapport à leur contingent de 1791, 56 plus ou moins dégrevés, 28 maintenus au même chiffre ; les administrations départementales pourraient procéder à une nouvelle répartition entre les cantons et les cantons entre les communes ; les sous additionnels à la foncière, parfois portés jusqu'à 8 ou 10, seraient réduits à 3, qui devraient et qui pourraient suffire pour les dépenses départementales, administratives et judiciaires, à condition d'en faire pour toute la France une masse commune où tous les départements pourraient puiser, n'étant pas bon qu'ils pussent s'isoler les uns des autres. Quant aux dépenses municipales elles seraient prises sur les sous additionnels

à la personnelle mobilière, sauf aux communes, en cas d'insuffisance, à établir quelques impôts indirects et locaux.

Les critiques les plus violentes s'élevèrent aussitôt contre ce projet. Le chiffre paraissait formidable, maintenant qu'il allait falloir payer en argent ; les intérêts locaux, en rivalité violente, n'étaient d'accord que pour se dire tous odieusement sacrifiés, et pour se plaindre que le projet perpétuât « les abus encroûtés de cette rouille du vieux régime qui ne pouvait exister sous un gouvernement libre » (1). Le 16 ventôse, le Conseil vota cependant le projet de sa commission, mais en réduisant à 240 le montant de la foncière, et en n'acceptant pleinement ses conclusions qu'en ce qui regardait les sols pour livre: et les Anciens firent de cette résolution la loi du 9 germinal an V. 9 germinal ! Plus de 6 mois après le commencement de l'année ! « Un étranger, disait Lacuée... qui entrerait aujourd'hui dans cette enceinte et nous entendrait parler de contributions publiques, ne pourrait se persuader que c'est des contributions de cette année que nous nous occupons. Il est difficile, en effet, de penser qu'après un an de séances non interrompues et dans un moment où nous éprouvons des besoins si urgents, nous ayons négligé ce qui concerne les contributions publiques ! ».

Mais la question était loin d'être tranchée, le point le plus délicat, la répartition, ayant été laissé de côté. Une nouvelle commission de 5 membres fut nommée : son organe, qui fut encore Gibert Desmolières, déposa le 27 germinal un projet sensiblement analogue au précédent, sauf cependant quelques légers changements, et réfutant les reproches dont le précédent travail avait été accablé. Les critiques, bien entendu, ne manquèrent donc pas non plus à celui-ci : Louvet, Pérès, l'attaquèrent fortement, réclamèrent la disposition malencontreuse jadis adoptée par la Constituante, à savoir que la foncière ne pût excéder un tant pour cent du revenu net, que tout département taxé au-dessus de cette proportion eût droit de se faire décharger d'autant, ce qui était, en d'autres termes demander que la foncière fût abaissée de 240 millions à un chiffre impossible à déterminer Le 1er floréal, cependant, les Cinq Cents acceptèrent ce projet, certes critiquable, mais le moins mauvais sans doute qu'il fût possible de faire. Leur résolution ne vint devant le Conseil des Anciens qu'après l'entrée en fonctions du nouveau tiers, au sortir des retentissantes élections de l'an V. Moins coupable que ne l'ont dit ses adversaires d'un parti pris de refuser au gouvernement les ressources indispensables, la nouvelle majo-

(1) Expression de Pérès, du Gers, un des adversaires les plus déterminés du projet.

rité en fit la loi du 18 prairial. C'était donc au bout de 9 mois et demi que le sort de la contribution foncière était réglé.

Les prétextes n'auraient cependant pas manqué à des législateurs voulant sacrifier l'intérêt de l'Etat à leurs rancunes de parti pour repousser un projet aussi imparfait: ils n'auraient eu qu'à puiser dans le rapport même de la commission des Cinq Cents qui avouait hautement l'impossibilité où elle avait été, avec les renseignements dont elle disposait, d'arriver à une répartition équitable, même à une répartition raisonnable. « Tous les renseignements, tous les éléments manquaient à votre commission et le ministre des finances n'en a recueilli aucun : il déclare positivement que dès son entrée au ministère, cet objet a attiré tous ses soins, qu'il s'est adressé aux administrations en leur envoyant des états instructifs et qu'il n'en a reçu aucune réponse satisfaisante. Il ne faut pas se dissimuler que la contribution foncière a besoin d'être entièrement refondue sans égard aux répartitions anciennes, ou même à celle qui est présentée aujourd'hui. » Et aux injustices de la répartition entre les départements et les communes s'ajoutaient, pour rendre impossible le recouvrement de cette contribution, les injustices bien pires encore de la répartition individuelle, faite, surtout dans les municipalités de campagne, avec une partialité révoltante. Tout le fardeau, remarquait Saint-Aubin, tombe sur les propriétaires aisés et surtout sur les forains qui ne cultivent pas eux mêmes et résident dans les villes. On les écrase, tandis que les habitants du lieu et les petits propriétaires payent peu ou rien.

Contribution personnelle-mobilière et somptuaire. — La contribution mobilière eut plus de peine encore que la foncière à prendre corps. La loi du 7 thermidor an III était définitivement condamnée par l'expérience : on tenait d'ailleurs à obtenir un chiffre déterminé, 50 millions d'abord, puis 60 (loi du 9 germinal). Le ministre Ramel imagina une combinaison assez ingénieuse : répartition du principal entre les communes à raison de leur population. 1 livre par tête devant être attribuée aux communes de 1.000 habitants et au-dessous, 10 livres à celles de 100.000 et au-dessus: le contingent ainsi fixé, la répartition en serait faite entre les contribuables, partagés en 4 divisions elles mêmes subdivisées en classes et imposées entre un minimum de 1 l. 5 sols et un maximum de 360 l. C'était faire de la personnelle un impôt de classes. L'idée fut bien accueillie de la commission des Cinq Cents, sauf qu'elle ne crut pas devoir s'arrêter aux états de population, trop incertains et trop contradictoires, qui avaient été joints au projet: ainsi le Calvados avait 275.000 habitants d'après les états suivis par le ministre, 481.000 d'après un autre

tableau annexé à la loi du 1er vendémiaire an IV ; les Pyrénées-Orientales en avaient tantôt 109.000 et tantôt 194.000. Mais elle conserva les 4 divisions et les subdivisions, et proposa liberté pour chaque citoyen de se mettre lui-même dans la classe qu'il jugerait en rapport avec ses facultés ; un jury d'équité, composé de 7 membres, 2 pris parmi les plus imposés, 2 parmi les moins, 3 parmi les contribuables moyens, au choix des administrations municipales, devait être chargé de réviser ces classements volontaires et de classer d'office ceux qui ne se seraient pas classés eux-mêmes. Les taux varieraient comme dans le projet ministériel, entre 25 sous et 360 l. La contribution n'en restait pas moins impôt de répartition : les départements qui n'auraient pas atteint la somme à laquelle les fixait un tableau annexé au projet de loi, dressé d'après les renseignements que la commission avait pu se procurer, seraient tenus d'élever leurs cotes au marc la livre jusqu'à ce qu'elle fût atteinte. Puis la commission fit subir quelques modifications à ce tableau « tableau qu'au surplus elle n'avait présenté, disait-elle modestement, que comme une espèce d'appel aux différentes députations pour en obtenir les renseignements qui lui manquaient » et porta le taux minimum de 25 sous à 30, pour être mieux en conformité avec l'article 304 de la Constitution, qui exigeait des citoyens voulant se faire inscrire sur la liste civique une contribution personnelle égale au moins à la valeur locale de 3 journées de travail agricole. Le 20 ventôse, deux jours après un rapport de Treilhard rappelant l'urgente nécessité de terminer rapidement la législation relative aux deux grandes contributions directes, une loi ordonna paiement d'un second 5e provisoire, sur la mobilière comme sur la foncière. On était en effet encore très loin d'une solution, surtout pour la mobilière.

Les critiques, en effet, ne furent pas épargnées à l'œuvre de la commission. On lui reprocha la limitation à 360 de la taxe des contribuables les plus riches, l'absence de toute disposition tendant à favoriser les familles nombreuses et à surtaxer les célibataires, la non distinction entre les revenus fonciers et les autres, non-distinction qu'elle avait faite avec intention, jugeant, non sans raison, que l'exemption accordée en 1791 aux revenus fonciers avait été une des causes de la complication regrettable et de l'échec de la contribution mobilière. Son projet fut néanmoins adopté le 11 floréal par les Cinq Cents. Rejeté par les Anciens, puis repris avec quelques changements de détail, il devint, sur le rapport de Lebrun aux Anciens, la loi du 14 thermidor an V. Dans cette loi, il n'est plus question du classement spontané et volontaire des citoyens, qui était la partie la plus chimérique du projet des Cinq Cents. Les jurys d'équité (7 membres dans les cantons de plus de 10.000 habitants,

5 dans ceux de 10.000 et au-dessous) procèdent sur la déclaration des habitants de leur profession, état-civil, nombre d'enfants, nombre d'hommes ou femmes à gages, chevaux, voitures, à la fixation des cotes *personnelles* (à savoir un tiers du contingent assigné à chaque canton ou commune), qui ne peuvent être inférieures à 30 sous (les indigents n'étant pas imposables) ni supérieures à 120 l., et qui sont établies d'après *toutes* les facultés du contribuable. Les cotes mobilières sont réglées à raison des salaires publics ou privés, des produits de l'industrie, de l'exploitation, du commerce et des fonds mobiliers, et en général portent sur tous les revenus non soumis à la contribution foncière : de longues discussions s'engagèrent sur le sens assez vague du mot d'*exploitation* qui selon les uns comprenait et selon d'autres ne comprenait pas les profits que le propriétaire exploitant lui même tirait de son travail ; ces cotes mobilières devaient être au moins du double des cotes personnelles. En outre des taxes somptuaires étaient établies, par addition à la cote personnelle, sur les domestiques, chevaux, voitures, etc., et à des taux différents selon la population des communes (1). L'institution des jurys d'équité, telle est la caractéristique essentielle de cette troisième modalité de la personnelle-mobilière : une courte expérience allait bientôt suffire pour prouver que l'idée n'était pas heureuse : on était encore loin d'avoir trouvé la véritable formule de cette contribution, d'assiette particulièrement malaisée.

Projet d'une agence des contributions directes. — Mais ce dont les contributions directes auraient eu besoin, à vrai dire, c'était d'une réforme bien autrement profonde, d'une réforme qui substituât à l'action trop lente et trop incertaine des administrations départementales, cantonales et communales, celle d'une administration spécialement consacrée à ce genre de travail, rétribuée, s'intéressant à sa besogne, alors que des administrateurs élus et fort peu disposés à prendre parti pour le fisc contre leurs compatriotes, contre eux-mêmes, étaient fortement suspects, et non sans raison, de souhaiter plutôt un avortement qu'un succès. Dans un rapport au Directoire de nivôse an V le ministre Ramel développait les raisons majeures qui militaient pour cette substitution. « Chaque département est composé de 5 administrateurs, surchargés de travaux, choisis par

(1) 3 fr. pour un homme à gages, 12 fr. pour un second, 24 fr. pour chacun des autres ; 1 fr. 50 pour une femme, 3 fr. pour la seconde, 6 fr. pour chacune des autres ; 6 fr. pour chaque cheval ou mulet de selle, 24 fr. pour un cheval ou mulet de carrosse, 48 fr. pour le second ; 120 fr. pour une voiture à 4 roues, 50 pour une voiture à deux roues, dans les communes de plus de 50.000 habitants, moitié dans celles de 10.000 à 50.000, un quart dans celles de 10.000 habitants et au-dessous.

les administrés, parmi lesquels sont leurs parents et amis, retenus par le double intérêt de se concilier les suffrages et de se ménager eux-mêmes pour le temps où ils rentreront dans la classe des simples citoyens, se regardant enfin moins comme les agents du gouvernement que comme les défenseurs de leurs concitoyens. » Rien de plus à attendre des municipalités de canton, composées de villageois mécontents d'avoir, 5 fois par décade, à quitter leurs travaux pour aller à 1 ou 2 lieues de distance taxer et poursuivre leurs concitoyens, se perdant au milieu du fatras des lois, instructions et circulaires : ni de 98 receveurs sans force, sans impulsion commune : ni de percepteurs entourés de rôles mal faits, obscurs, inintelligibles, surchargés de chiffres et d'émargements, toujours en retard (il en manquait 56.000), où il était impossible de distinguer ce qui restait dû. Et, au milieu de ce désordre, des contribuables s'endurcissant dans la fatale habitude de ne pas payer. Que faire pour sortir de ce gâchis ? Substituer à tous ces agents épars, passifs, indifférents, à ces commissaires sans expérience et sans responsabilité, des employés bien encadrés, recevant d'un centre commun une impulsion uniforme, ne vaquant à aucune autre occupation, et, chargés de toutes la partie matérielle de la besogne: transcrire les rôles, suivre les adjudications de la perception, recevoir les deniers, expédier les contraintes (toujours visées d'ailleurs par les municipalités), vérifier les réclamations, donner avis sur leur bien-fondé, centraliser surtout les renseignements, matériaux, calculs, propres à perfectionner la répartition, cette répartition restant d'ailleurs toujours l'œuvre des administrations départementales et municipales auxquelles elle était attribuée par l'article 190 de la Constitution. Les matrices de rôles, par exemple, seraient toujours faites par les répartiteurs communaux mais elles le seraient sur des tableaux, colonnes, etc, tout préparés par des employés *ad hoc*, moins coûteux d'ailleurs que les multiples commis dont les administrations s'entouraient, et s'entouraient sans succès, car ils opéraient sans méthode et trop souvent même sans intelligence. Sans rien perdre de leurs droits les administrations seraient débarrassées d'un travail au-dessus de leurs forces, qu'elles faisaient à regret ou ne faisaient pas du tout: elles continueraient à juger les demandes en décharge ou en réduction, les administrations municipales en 1re instance, les départementales en dernier ressort : mais les préposés vérifieraient les requêtes et donneraient leur avis, et les administrateurs auraient les éléments faute desquels elles restaient à cet égard dans une inaction très funeste. Il y aurait un percepteur par commune (grande erreur, d'ailleurs : il était absolument impossible de trouver un aussi grand nombre d'hommes capables et dignes de remplir cette fonc-

tion, et c'était s'obliger à la confier à des hommes dont elle ne pouvait être l'unique affaire et qui y joindraient d'autres occupations au grand détriment du service) et au-dessus d'eux un préposé particulier par groupe d'environ 120 communes « dans des arrondissements qui seraient formés d'après les besoins et les localités » (1), pour assurer le recouvrement et le versement des deniers à la caisse du receveur du département. Avec 6 directeurs généraux, quelques sous-directeurs, commis et expéditionnaires à Paris, 1 directeur particulier et 1 inspecteur par département, environ 400 préposés aux recettes, qui existaient déjà, et 800 contrôleurs, en tout environ 1.400 personnes, cette administration des contributions directes ne coûterait pas plus de 3 deniers pour livre du principal des 2 contributions, soit 3.750.000 au lieu de 1.475.000 qu'il en coûtait maintenant en frais de commis, d'aides, etc., et non compris la diminution des frais de contrainte, résultant d'une administration sage et régulière : et à un mode incohérent, sans force, sans ensemble, presque nul pour le Trésor public, serait substitué un organisme régulier, productif et beaucoup moins dispendieux.

Par message du 21 nivôse, le Directoire s'associa à toutes les conclusions de Ramel et recommanda vivement aux Conseils l'adoption de ce projet. Le rapport de Dubois (des Vosges) aux Cinq Cents, le 18 ventôse, fut très approbatif et insista fortement sur la nécessité d'un semblable établissement ; il s'en promettait la fin de l'extrême confusion qui régnait dans l'assiette des contributions directes, et des recouvrements plus actifs, car alors il deviendrait possible d'organiser un système de contrainte effectif et non purement nominal. « Alors les contribuables, sachant qu'ils doivent payer dans les délais prescrits se mettront en mesure d'acquitter leur cotisation : peu s'exposeront à être contraints. » Les droits des administrations ne seraient nullement lésés : l'exercice, au contraire, leur en serait facilité quand elles auraient autour d'elles des calculs, des états, des tableaux, bien faits, et préparés par un personnel spécial.

C'était l'évidence même: toutefois plusieurs orateurs crurent voir dans cette agence des contributions directes un moyen de porter atteinte aux prérogatives des administrations, et combattirent le projet; d'autres lui reprochèrent de mener à une création nouvelle et fort onéreuse de commis et d'employés, semblables aux ambulants et aux contrôleurs des vingtièmes d'autrefois ; d'autres encore, de constituer une grande compagnie de finances, qui, comme les anciennes, ferait des avances au gouvernement, se rendrait nécessaire, et tyranniserait la nation. Le projet, légèrement modifié et

(1) C'est à ce propos que le mot d'arrondissement fit en quelque sorte son entrée dans la terminologie administrative.

allégé de l'institution des 6 inspecteurs généraux, n'en fut pas moins adopté par les Cinq Cents le 27 germinal. Aux Anciens, il fut aussi l'objet d'un remarquable rapport de Cretet, qui concluait à son adoption (23 floréal). Mais, il ne vînt en discussion qu'après le 1er prairial, c'est-à-dire lorsqu'une majorité nouvelle, animée contre le Directoire d'une défiance aussi profonde que méritée, venait d'entrer en fonctions. Elle répugnait par-dessus tout à rien faire qui semblât donner à l'exécutif quelque augmentation de pouvoir, et à retirer la moindre chose à des administrateurs élus, seuls dignes de confiance à ses yeux: et malgré l'appui de Lecouteulx, Canteleu la résolution fut rejetée.

Pour cette majorité, la cause du mal était non pas l'action prépondérante laissée aux administrations (1), mais la détestable composition de celles-ci: « Ce n'est pas de bonne foi, disait Girod de l'Ain, qu'on rejette le défaut de perception sur la partie mécanique du travail relatif aux contributions. Cela tient à des racines plus profondes, à des causes morales et politiques, aux grands effets de la Révolution. Les autres parties du service public ne sont-elles pas également en souffrance?... Enseveli sous les décombres du gouvernement révolutionnaire, comment aurait-on pu mettre sur-le-champ de l'ordre et de l'exactitude dans la partie la plus difficile, celle des contributions ? Ignore-t-on que le passage des valeurs idéales aux valeurs réelles a rendu les perceptions plus difficiles, les sacrifices des contribuables pénibles ? Ignore-t-on que le numéraire est devenu plus rare ? Ignore-t-on surtout que le ressort de la force publique, après avoir été tendu jusqu'à se briser, n'a pu de longtemps reprendre son élasticité ? A-t-on enfin oublié la mauvaise composition des administrations, l'ignorance et les passions des administrateurs, les déplacements continus de ces fonctionnaires, les destitutions, les changements qui se sont succédé rapidement jusqu'à ces derniers temps, l'insouciance et le découragement, suites nécessaires de l'instabilité? Voilà les grands, les véritables obstacles... (qui cesseront) lorsque le règne de la constitution sera affermi... les autorités constituées purgées des éléments vicieux qui les corrompaient ou les paralysaient, et régénérées par le choix du peuple. »

Timbre et enregistrement. — Le timbre et l'enregistrement, la plus importante recette budgétaire après la foncière, durent attendre longtemps aussi la loi qui aurait pu les mettre en état de justifier les espérances conçues sur leur compte. Duchatel, l'homme le plus compétent en ces matières, fit voter la loi du 22 pluviôse (2) qui abaissa à la

(1) Discours de Girod de l'Ain aux Anciens, 12 nivôse an V.
(2) Une loi sur le timbre fut votée le 5 floréal an V.

la somme fixe de 1 f. pour toute la durée de l'an V le droit sur toute mutation d'inscription sur le Grand Livre : il importait en effet de faciliter les transferts pour permettre aux rentes de venir en grand nombre s'éteindre en paiement de biens nationaux. Le retour aux valeurs réelles comportait quelques difficultés pour que les tarifs de l'enregistrement fussent remis en harmonie avec ce changement considérable : une résolution qu'il fit prendre aux Cinq-Cents échoua devant les Anciens, et ce fut seulement après le 18 fructidor qu'intervint une solution. En attendant le produit de l'enregistrement ne se monta pour le premier semestre an V qu'à 27 millions, alors qu'on avait espéré 100 pour l'année entière.

Poste et messageries. — La loi du 16 brumaire escomptait de ce chef un produit de 12 millions, grâce à une révision des tarifs; cet espoir devait être déçu, et là peut-être plus encore qu'ailleurs, par suite de la profonde désorganisation dans laquelle, dès avant la Révolution, les perpétuels passages de la régie à la ferme et de la ferme à la régie avaient fait tomber cette administration: désorganisation accrue encore depuis, dans d'effrayantes proportions, par la dépréciation du papier-monnaie. Le déficit avait été énorme en l'an IV, malgré l'augmentation de tarifs faite par la loi du 3 messidor: la nullité du papier-monnaie, l'énormité des dépenses, l'extension abusive de la correspondance en franchise, avaient réduit à rien le produit de la poste; il en était de même pour les messageries; telle était l'infériorité des tarifs par rapport aux prix normaux des transports que les rouliers abandonnaient leurs charrettes pour faire transporter par les messageries les caisses qu'ils feignaient de prendre pour leur compte chez les négociants. Papier-monnaie, insuffisance des tarifs, nullité des recettes, énormité des dépenses, changements fréquents des administrateurs, autant de causes de pertes effrayables auxquels s'ajoutait l'abus des contre-seings, qui, disait Duchâtel le 2 ventôse an V, n'ont jamais été aussi révoltants par leur énormité sous l'ancien régime qu'ils le sont aujourd'hui.

Le 24 frimaire les Cinq-Cents prirent une résolution ordonnant paiement exclusivement en numéraire : c'était le seul moyen de sortir de la confusion indescriptible où le paiement en papier et les continuels changements de législation avaient jeté cette branche des recettes publiques: mais dans une pensée à la fois fiscale et politique (entraver la diffusion des journaux, presque tous anti-gouvernementaux) les Cinq-Cents avaient fixé pour le transport des imprimés des tarifs que les Anciens jugèrent inadmissibles et ils rejetèrent la résolution (2 nivôse)). Une longue période de tâtonnements s'en

suivit, pendant laquelle loin d'être un élément de recette cette malheureuse administration resta (comme elle l'était d'ailleurs depuis longtemps) une source de dépenses. « C'était, disait Garnier de Saintes, un véritable délabrement, et cette partie de revenu public n'était plus dans les mains du gouvernement qu'un instrument onéreux et nuisible » (1). Une nouvelle résolution (14 floréal) fut encore rejetée le 19 thermidor.

Lse Anciens ne voulurent pas non plus (25 germinal) de la loterie, au rétablissement de laquelle les Cinq-Cents avaient fini par se décider. Mercier avait soutenu sa cause par des arguments intéressants: « La Révolution elle-même, en déplaçant tant de fortunes, en les faisant passer par tant de mains différentes, en les métamorphosant d'une manière si inattendue, si précipitée, qu'a-t-elle été autre chose sinon une immense loterie?... Au milieu de ces désastres qui ont enseveli tant de fortunes créées par une honnête industrie et qui en ont élevé tant d'autres à l'aide des pratiques honteuses du crime, un amour sordide du gain s'est soumis toutes les âmes. On veut à tout prix s'enrichir et l'on n'est plus disposé comme autrefois à acheter l'aisance par un travail long et opiniâtre: on est devenu à la fois paresseux et cupide: on est rapace, inhumain, avide, comme si l'on avait mille ans à vivre, et l'on dévore le fruit de ses rapines comme si l'on devait mourir le lendemain... » Mais Dupont de Nemours prouva aux Anciens qu'aucun motif de convenance ou de nécessité ne pouvait être assez puissant pour excuser ces impôts de *séduction* « dans lesquels le gouvernement se dévoue à une profession infâme par elle-même, et se permet publiquement une conduite que toutes les lois divines et humaines lui enjoignent de punir chez un particulier. » Mais si le gouvernement ne tenait pas lui-même cette banque honteuse, n'était-il pas à craindre que le peuple mît aux loteries étrangères et que l'argent sortît de la République? Non, répondait l'orateur: ce serait faire tenir au gouvernement le langage de ce filou de comédie qui disait: « Je vais vous prendre votre argent, car je m'intéresse à vous, et j'ai des raisons de craindre que votre poche ne soit percée. »

(1) Parfois, surtout dans la discussion au Conseil des Anciens, furent donnés d'intéressants détails, que l'histoire doit retenir. C'est ainsi, par exemple, qu'une des grandes raisons de l'improductivité financière de la poste fut prouvée être l'exagération du nombre des employés. En 1788 il y en avait à Paris 389: au 1er prairial an V, 686. La distribution était faite dans Paris, en 1788, par 286 facteurs; en l'an V, par 377. On comptait, à la première de ces dates, 11 contrôleurs provinciaux, 44 à la seconde. Gibert-Desmolières, dans son rapport fameux du 26 prairial an V, ce terrible réquisitoire contre tous les abus gouvernementaux, a cité un bureau qui comptait 7 employés en 1791 et 117 en l'an V. — On est épouvanté à la pensée des motifs qui avaient pu rendre si enviées des fonctions publiques dans des temps où le paiement en papier-monnaie devait les rendre cependant si peu enviables.

Contributions indirectes. — Quand l'organisation de contributions déjà existantes présentait tant de difficultés, on peut supposer combien laborieuse était celle de contributions où presque tout était à faire ou à refaire, et où l'on se heurtait, par surcroît, à cette hostilité systématique qui avait en 1790 et 1791 fait disparaître, ou peu s'en faut, tous les impôts indirects. Le revenu des poudres et salpêtres était dans le plus complet désarroi depuis que, pour des raisons militaires faciles à comprendre, une loi du 11 mars 1793 avait permis à tous d'introduire en France, en exemption de droits, des poudres achetées à l'étranger, et depuis que le gouvernement révolutionnaire avait donné un grand élan à la recherche du salpêtre et travaillé à répandre partout la connaissance des moyens de l'obtenir et de fabriquer la poudre; quantité de fabriques clandestines s'étaient établies au grand détriment des finances publiques, et aussi de la sécurité publique, car ce fut une des causes qui contribuèrent le plus à l'énorme développement du brigandage et de la criminalité. Une résolution des Cinq-Cents tendant à rétablir en fait le monopole des poudres et salpêtres au profit de la nation fut rejetée par les Anciens le 4 germinal et le 18 fructidor arriva sans que la question eût été résolue (1).

Pour le tabac, la seule modification qui fût encore possible à la législation existante, dans l'état de l'opinion, était une augmentation des droits d'entrée. Une résolution du 24 brumaire les éleva à 50 et 60 francs le quintal, selon que l'importation en serait faite par bâtiments français ou étrangers: elle fut rejetée par les Anciens malgré les vigoureux appels de leur rapporteur, Crénière, en faveur des impôts de consommation. Il fallut se contenter d'une augmentation bien moindre: la loi du 22 germinal se borna à rapporter celle du 5 septembre 1792 qui avait abaissé ces droits à 10 et à 12 fr. 50, et à rétablir ceux de 1791, à savoir 18,75 ou 25 frs. Treilhard, Villers, osèrent dire quelques mots en faveur d'un impôt sur le sel: mais un temps bien long encore devait s'écouler avant qu'une proposition de ce genre eût chance de rencontrer quelque écho. Les douanes suscitaient moins d'opposition: la loi du 24 nivôse qui révisa les tarifs à la sortie et diminua les prohibitions d'exportation, celle du 25 germinal qui fixa à 12.308 le nombre des préposés des douanes et à 8.781.600 les dépenses annuelles de cette administration, passèrent sans difficulté: mais elles n'étaient guère susceptibles de relever beaucoup les revenus publics.

Une des perceptions indirectes les plus nécessaires et les plus attendues était un droit de passe sur les routes pour subvenir aux

(1) Elle le fut par une loi du 27 fructidor.

frais d'entretien, cette œuvre si nécessaire et si négligée depuis le début de la Révolution. Roland en avait déjà signalé l'urgence dans son compte rendu du 9 janvier 1793: depuis le mal n'avait fait que croître ; le Directoire avait affirmé dans un message la nécessité d'un droit de passe, et Defermon, au nom de la commission des finances, venait le 9 vendémiaire d'en proposer un calculé pour produire 20 millions (droit sur les voitures suspendues ou non suspendues, d'après le nombre des roues et des animaux de trait, et sur les bestiaux conduits dans les villes et dans les foires). Cette proposition fut vivement combattue, car beaucoup y voyaient ou affectaient d'y voir une résurrection des anciens péages et des anciennes douanes intérieures. « Il semble, disait Daubermesnil, que le mauvais génie de la fiscalité dont la funeste influence a desséché le sol de la France, tari les sources de sa prospérité, enchaîné le commerce et l'industrie et produit enfin la Révolution, plane encore et gémisse sur les barrières brisées pour tenter de les relever et de produire par les mêmes causes, les mêmes résultats... N'avons-nous donc pour subvenir aux frais du Trésor que de ces petits moyens qui coûtent 30 millions pour en avoir 20 ?... Ne saurons-nous jamais trouver des impôts compatibles avec le régime républicain ? Remettrons-nous les chaînes que le despotisme lui-même avait brisées comme dangereuses, comme funestes au commerce? » Et il proposait un timbre proportionnel sur les effets de commerce dont il attendait des produits considérables, outre l'avantage d'atteindre les fortunes en portefeuille. Les Cinq-Cents n'en votèrent pas moins une résolution établissant un droit de passe, de 6 lieues en 6 lieues, pour fournir un fonds de 20 millions applicable à l'entretien des grandes routes.

La commission des Anciens et son rapporteur Marragon admirent le principe mais critiquèrent certaines dispositions de détail : Dupont de Nemours manifesta contre ce relèvement des barrières une opposition intransigeante ; Dalphonse se déclara trop peu instruit de l'état des finances pour consentir à une perception aussi odieuse et aussi vexatoire : « Seize mois et plus se sont écoulés depuis notre session, et quelle connaissance chacun de nous a-t-il de la situation des finances ? N'est-elle pas pour nous tous une nuit profonde, au milieu de laquelle nous marchons comme des aveugles ? et doit-elle rester pour nous un éternel mystère ! N'avons-nous pas tous le droit, le besoin, le devoir, de l'approfondir ? Où est allée se précipiter cette masse d'assignats et de mandats ? Où est allée se fondre cette immensité de richesses mobilières acquises par la confiscation, ou arrachées par la violence et par la peur?... » Ne valait-il pas mieux, d'ailleurs, au lieu de ressusciter un des abus les plus criants de

l'ancien régime et de rétablir peut-être, insensiblement, les douanes intérieures, prendre moins de fausses mesures, passer moins de marchés onéreux, tolérer moins de déprédations, recourir davantage à l'économie, cette ressource puissante dont on parle beaucoup et que l'on emploie si peu (1) »? Si, comme on l'assure, disait Creuzé Dufresne, (2) la République paie plus de 100.000 hommes qui n'existent pas sous ses drapeaux, s'il est vrai que les fournitures en tout genre se font ou sont censées se faire au complet, quoique les défenseurs de la patrie manquent souvent des choses les plus indispensables, combien de millions dont il ne faudrait plus faire les fonds ! Combien de places inutiles, de fonctions mal remplies, d'infidélités ! N'est-ce pas là le fonds où nous devons trouver le déficit qui excite notre sollicitude » ? Le 6 germinal les Anciens rejetèrent la résolution. Les Cinq-Cents en prirent alors deux autres, l'une établissant, en principe, une taxe pour l'entretien des grandes routes, l'autre énumérant les objets sur lesquels elle serait perçue et stipulant que les barrières, d'abord mises en régie, seraient, au bout de 2 ans, affermées par la voie des enchères. Mais c'est seulement le 24 fructidor que les Anciens acceptèrent la première, inutile d'ailleurs tant que les détails d'exécution n'auraient pas été fixés, et ils ne l'étaient pas lorsque l'an V se termina.

Ainsi de tous les impôts énumérés ou prévus dans le projet de budget du 16 brumaire, il n'en est pour ainsi dire aucun qui ait été déterminé et en état d'être perçu lorsqu'arriva la fin de l'an V. On avait légiféré dans le domaine de l'abstrait. On n'avait encore rien de ce qui constitue un budget régulier.

Recettes extraordinaires. — On en était d'ailleurs aussi éloigné pour l'extraordinaire que pour l'ordinaire. Ce budget extraordinaire, tel qu'il fut tracé par Treilhard dans son rapport du 18 ventôse, était de 550 millions (les principaux articles de dépenses étaient 385 millions pour la guerre, 62 pour la marine, 56 pour l'arriéré, 40 pour l'imprévu), et les ressources dont il faisait état pour y faire face

(1) Dupont de Nemours parlait le 9 ventôse, Dalphonse le 5 germinal. Ces dates sont à retenir : c'est, comme on voit, bien avant l'entrée du nouveau tiers, le 1er prairial, que des scandales officiels étaient dénoncés dans les Conseils à l'indignation publique et que les perpétuelles demandes d'argent du Directoire se heurtaient à de fortes résistances. Le 7 germinal Creuzé-Dufresne cita ce fait que la fourniture de viande pour l'armée de l'Ouest avait été donnée secrètement, sans publication, à 9 ou 10 sous la livre, alors que les sous-fournisseurs avaient fait ce service à raison de 5 sous 3 deniers la livre, et que le bœuf ne se vendait à Paris, à la halle, que 6 ou 7 sous la livre.

(2) Qu'il ne faut pas confondre avec Creuzé-Latouche : tous deux étaient représentants de la Vienne aux Anciens.

étaient les suivantes, qu'il suffit de mentionner pour en faire voir le caractère singulièrement aléatoire :

1° Fermages des biens nationaux et produits des forêts nationales	50.000.000
2° Arriéré des contributions	20.000.000
3° Droit à établir sur les salines	3.000.000
4° Rentes foncières à rétablir	20.000.000
5° Rentrées sur l'emprunt forcé	2.000.000
6° — sur le restant dû des biens nationaux aliénés en l'an IV	100.000.000
7° Mobilier national	6.000.000
8° Rescriptions bataves	15.292.000 (1)
9° Contributions à lever en pays ennemi	20.000.000

Les 5 premiers articles étaient ou très douteux ou extrêmement exagérés: Camus montra dans un rapport du 5 germinal l'impossibilité de tirer 50 millions du produit des biens nationaux ; les contributions courantes ne rentraient pas, à plus forte raison donc les anciennes ; rien de plus douteux que les 3 millions des salines, que les 100 millions à recouvrer sur des ventes antérieures de biens nationaux. Seul le 9e article était peut-être trop faiblement estimé, grâce à l'armée d'Italie. Mais, même en acceptant comme assuré le total qu'ils faisaient, 236.292.000, on était encore extrêmement loin des 550 nécessaires, et il en restait plus de 313 à attendre du seul objet de recette sur lequel on pût vraiment compter, la vente des domaines nationaux. Or on sait combien faible était la fraction du prix de ces domaines nationaux payable en numéraire, la seule qui comptât vraiment; c'était la moitié de la mise à prix, réduite elle-même aux trois quarts du montant de l'estimation, et de cette mise à prix un dixième seulement était payable l'année même de la vente. En outre pour des raisons politiques, à savoir les craintes, fondées ou non, des acquéreurs lorsque l'entrée dans les Conseils du nouveau tiers y eut constitué une majorité de droite, les ventes languirent beaucoup en l'an V ; enfin, pour débarrasser l'Etat des propriétés bâties qui dépérissaient entre ses mains, une loi du 9 germinal institua, pour la vente des bâtiments nationaux ne tenant point à des propriétés rurales un autre système, à savoir paie-

(1) Le traité du 27 floréal an III avait stipulé paiement par la République batave de 100 millions de florins (le florin était égal à 42 sous 6 deniers). Par convention du 14 floréal an IV 10 millions avaient été abandonnés, 40 avaient été reconnus soldés ou sur le point de l'être, et le paiement des 50 autres, réduits par une créance batave à 47.082.000, devait se faire en 6 ans. L'annuité était donc de 7.847.000 florins faisant en francs à peu près le chiffre ici indiqué.

ment de la totalité du prix en inscriptions au Grand Livre de la dette perpétuelle. Toutes ces causes réunies devaient faire tomber à très peu de chose le produit des ventes de domaines nationaux, et en effet les chiffres sont infimes: pendant tout le cours de l'an V il ne fut fait d'après le mode de la loi du 16 brumaire que 5.515 ventes, sur une mise à prix de 66.810.256 et pour 173.143.385 d'adjudication; en d'autres termes la recette métallique en supposant toutes ces ventes exactements réglées ne pouvait dépasser 6.681.025; plus de 300 millions au-dessous de ce qu'on s'était flatté d'atteindre ! Ces chiffres, malheureusement trop certains (1), ont une éloquence qui rend tout commentaire superflu. Il importe de les avoir toujours présents à l'esprit pour se rendre bien compte des conditions lamentables dans lesquelles se présentait ce qu'il est convenu d'appeler le budget extraordinaire de l'an V.

Il y avait, il est vrai, les biens nationaux de la ci-devant Belgique, encore à peu près intacts, et pour lesquels une loi du 17 fructidor an IV avait établi un système de vente particulier : aliénation jusqu'à concurrence de 100 millions valeur numéraire, sur estimations faites par experts et ne pouvant être inférieures à 18 fois le revenu annuel ; paiement en numéraire, le premier quart dans les 10 jours, les 3 autres de 3 mois en 3 mois. Deux jours auparavant une autre loi avait supprimé les établissements religieux dans les 9 départements belges, nationalisé leurs biens, et dans le but d'assurer à ces ventes une clientèle forcée, attribué aux religieux et religieuses sécularisés, au lieu de pensions annuelles, des bons au porteur ne pouvant être employés qu'en acquisition de biens nationaux belges ; cette manière de faire des religieux des complices forcés et des bénéficiaires obligatoires de la nationalisation de leurs couvents était évidemment critiquable au point de vue moral, mais, à un point de vue exclusivement financier, paraissait assez heureusement imaginée pour couper court à la campagne d'abstention et d'intimidation facile à prévoir

(1) Compte-rendu du ministre Ramel sur l'administration de son département pendant l'an V (1er thermidor an VII). (AF III, 115).

Outre ces 5.515 ventes, il y en eut 429 d'après le système du 9 germinal sur une mise à prix de 10.860.381 et pour un prix d'adjudication de 27.917.835. Ces ventes n'étaient payables qu'en inscriptions n'offrant pas d'intérêt pour le service des dépenses de l'an V.

Le nombre des ventes faites, tant en Belgique qu'en France, sous le régime des lois de brumaire et germinal an V jusqu'en vendémiaire an VII a été de 39.662 : la mise à prix s'est élevée à environ 230 millions. Les lois de ventôse an IV se sont appliquées à 104.719 articles estimés 611. 498.212. C'est dire que les ventes faites d'après les lois de l'an V n'ont été presque rien, en comparaison de celles faites d'après les lois de l'an IV (Ramel, Finances de la République en l'an IX). Or c'est le contraire qui eût été nécessaire pour que le budget extraordinaire de l'an V eût quelque chance d'être équilibré.

dans ce pays si profondément catholique. Quel a été cependant le produit pour le Trésor de ce système de vente ? Le programme eût-il été entièrement rempli, que les 100 millions espérés auraient toujours été bien peu de chose en comparaison des quelques 300 millions nécessaires. Mais il ne fut pas rempli et fut même très loin de l'être. Les ventes belges languirent ou durent être faites à des conditoins désastreuses. Bien plus encore qu'en France les biens nationaux y furent non pas vendus mais donnés. Des chiffres vraiment impressionnants ont été cités : les domaines du duc d'Aremberg, d'une valeur de plus de 1.500.000 l., abandonnés pour 150.000 ; un hôtel à Gand, dont les meubles seuls avaient coûté 150.000 l., donné pour 6.000 ; l'hôtel de Gavres, à Bruxelles, estimé 150.000, donné pour 200 (1).

Ce qui est peut-être plus pénible encore, ce sont les honteux expédients auxquels le gouvernement avait recours pour financer cette ressource, considérable si elle eût été bien ménagée. Le 19 fructidor an IV il abandonnait à la Compagnie Bainoens et Beths les revenus, tant arriérés que de l'année courante, des biens nationaux belges contre versement de 16 millions de traites. Le 11 vendémiaire an V il s'arrangeait avec des spéculateurs pour leur faire des ventes simulées de biens qu'ils devaient tâcher de revendre au détail, avec des bénéfices dont les 3/5 seraient pour le Directoire. Le 18 frimaire il faisait abandon au traitant Paulée de 16 millions de biens nationaux, sans enchères (2), pour obtenir levée de l'opposition faite par ce fournisseur, gros créancier de l'Etat, à l'envoi de certains fonds à la Trésorerie (3), etc., etc. Tels étaient les scandales dont s'accompagnait la vente des biens nationaux belges que des voix s'élevaient dans le Corps Législatif pour suspendre des opérations qui étaient à la fois une ruine et une honte pour le Trésor. « Une énorme, une scandaleuse dilapidation infecte la vente de ces domaines, livrés à des spéculations inouïes, à des monopoles destructeurs, submergés dans une mer d'agiotages de toute espèce, de papiers de toute dénomination, entraînés par un fleuve d'opérations mystérieuses, que le peuple ne connaît que par leur fatal résultat. A-t-il jamais existé injustice aussi révoltante que de n'avoir pas mis les créanciers belges,

(1) Suin, directeur de l'enregistrement dans la Dyle, *Examen de la validité des ventes d'immeubles faites dans les pays réunis* (Bib. Nat. Lb 42969).

La loi du 16 brumaire an V fut étendue aux pays réunis mais les ventes commencées d'après le système de celle du 17 fructidor, où à commencer dans le délai d'un mois, continuèrent à se faire d'après celle-ci.

(2) Paulée a protesté contre ces inculpations, et affirmé avoir acquis aux enchères.

(3) Cf. Camus, Rapport du 26 pluviose an V, où cette opération est fort attaquée,

les Belges munis des titre les plus sacrés, les Belges armés d'un droit réel et quasi-propriétaire sur l'immeuble à vendre, dans la condition tout au moins des porteurs de créances étrangères au pays... de ces riches compagnies de fournisseurs pour qui il semble que tous les trésors, et tous les domaines de la République soient insuffisants ? » (Bonaventure aux Cinq-Cents, 19 prairial). Et Beyts, le 10 messidor, montrait « cette horde de vampires venant fondre sur ces belles propriétés, ces précieux domaines disparaissant avec la rapidité de l'éclair, des multitudes de créanciers voyant ainsi s'évanouir leurs dernières espérances, dénonçait des faveurs ténébreuses accordées à des compagnies particulières, à tel ou tel fournisseur, des dérogations faites à la loi du 16 brumaire en leur faveur, et notamment le scandale de cette Compagnie Paulée se faisant adjuger des possessions immenses au plus vil prix d'adjudication. Il demanda au Conseil la suspension provisoire des ventes, surtout en Belgique : mais le Conseil écarta cette proposition par la question préalable : il jugea plus urgent d'écouler par cette voie le plus possible de titres de la dette publique, et considéra, lui qu'on a tant accusé de vouloir réduire le Directoire, faute de fonds, à l'impossibilité de gouverner, que la continuation de ces ventes, même faites dans des conditions déplorables, offrait malgré tout quelques ressources dont on avait grand besoin.

Les dépenses. — Il en était des dépenses comme des recettes : les évaluations étaient incertaines, tardives, contradictoires, vagues, Il n'y avait pas, au vrai sens du mot, de budget.

La loi du 16 brumaire an V se borne à stipuler que les dépenses fixes doivent être prises en entier sur le produit des contributions de l'an V, évalué à 450 millions et n'entre dans aucun autre détail. Le rapport de Treilhard, le 18 ventôse, au nom de la commission des finances des Cinq-Cents, est plus explicite, mais en contradiction avec les chiffres qui précèdent ; il prévoit 266.454.275 de dépenses ordinaires pour les pouvoirs publics et les services ministériels, 246.005.568 pour les rentes et pensions, en tout environ 512 millions et demi, donc 62 et demi de plus que les évaluations primitives ; et c'est pour rentrer dans ces limites qu'inaugurant une politique dont le Directoire devait singulièrement abuser par la suite, il taillait largement dans le chapitre des rentes et pensions sous le prétexte que beaucoup d'entre elles devaient appartenir à des émigrés, et que beaucoup d'autres devaient s'éteindre par des acquisitions de biens nationaux : il ramenait ainsi 246 millions à 185 et demi et se procurait sur le papier un équilibre purement fictif. Tout au contraire, Defermon, le 8 germinal, pensait que ce n'était pas à 246 millions,

mais plutôt à 325, qu'il fallait porter le chiffre des rentes et des pensions, beaucoup de créanciers étant restés dans l'inaction tant qu'ils n'avaient eu en perspective qu'un paiement en papier-monnaie inutile, mais devant être désormais moins indifférents à faire valoir leurs droits. Puis vint Gibert-Desmolières qui le 9 floréal crut pouvoir évaluer à 460 millions le montant des dépenses ordinaires. Contradictions regrettables, en réalité chiffres fantaisistes ; et il était impossible qu'il en fût autrement puisque c'est seulement dans le courant de l'exercice, et généralement fort tard, que furent votées les lois déterminant les dépenses *ordinaires* des différents ministères : ainsi celui de la justice n'eut ses crédits fixés que par loi du 17 floréal, celui de l'intérieur que par loi du 10 prairial, celui des finances que par loi du 13, la solde des troupes que par la loi du 23 floréal : et on en est encore à cette date à voter, non pas la loi, mais la *résolution*, qui règle les dépenses ordinaires de ce ministère si dépensier qu'est celui de la guerre.

Non seulement les dépenses afférentes à chaque service flottaient ainsi dans un vague des plus inquiétants, mais on était même à peine d'accord sur la liste de ces services. Une loi du 19 fructidor an II avait mis à la charge de l'État toutes les dépenses d'administration locale pour extirper un germe dangereux de « fédéralisme. » Mais ce fantôme de fédéralisme, maintenant, ne faisait plus peur à personne, et on craignait davantage, non sans raison, que dispenser les pouvoirs locaux d'avoir à parer aux conséquences de leurs prodigalités possibles ne fût un mauvais moyen de leur faire pratiquer l'économie ; on constatait que les commis s'étaient étrangement multipliés depuis que départements et districts avaient cessé d'être obligés de les payer, et Thibault avait cité le 7 prairial an IV une administration de district qui s'était entourée de 130 employés alors que 8 autrefois lui avaient suffi. Mais l'idée de mettre les dépenses locales à la charge des départements eux-mêmes avait rencontré une résistance énergique dans les départements pauvres, dans les départements de montagnes, qui préféraient, et pour cause, être administrés aux frais de l'État, et une longue discussion sur ce sujet avait occupé les Conseils pendant la fin de l'an IV. Une loi du 28 messidor an IV avait déterminé les dépenses à la charge des départements (administrations centrales, justice, police, prisons, instruction publique) mais ne leur avait attribué que le produit incertain et insuffisant de sous additionnels ne pouvant excéder le 5e au plus des contributions de chaque département. Celle du 9 germinal an V autorisa levée de 3 sous additionnels à la foncière pour constituer une masse commune à tous les départements et couvrir les dépenses administratives, judiciaires et d'instruction publique : de 5 sous par livre de la personnelle-mobilière pour les

dépenses municipales et communales : elle ajouta qu'en cas d'insuffisance il pourrait être levé des contributions indirectes et locales, avec autorisation du Corps Législatif. C'était un progrès qu'on osât en parler : mais le temps était encore loin où l'on oserait un peu plus qu'en parler, et le désordre resta grand dans les finances locales. Une loi du 29 nivôse an V consacra 200.000 francs par décade à venir au secours de Paris et du département de la Seine : une autre du 4 pluviôse prévit des secours, provisoires aussi, pour les autres départements et villes.

Avec combien peu de succès, c'est ce dont témoignent d'innombrables documents. « Aucunes de nos dépenses pour le 2e trimestre de l'an V ne sont acquittées, écrit le département de la Gironde à la députation de ce département le 7 germinal... (1). En vain la loi du 4 pluviôse avait désigné des fonds et ordonné les dispositions nécessaires pour que les administrations centrales fissent acquitter le traitement des fonctionnaires publics et les autres dépenses laissées à la charge des départements : la Trésorerie nationale en n'autorisant pas les receveurs à payer rend la loi illusoire, entrave toutes les opérations administratives. Si le désordre actuel dure, il est impossible d'administrer... Si nos démarches restent inutiles, le seul parti que nous aurons à prendre sera d'annoncer au Corps Législatif que la chose publique est en danger. » Quelques mois après, c'est toujours même détresse. « Les malheureux employés de nos bureaux, écrit le 7 thermidor l'administration du 1er arrondissement de Bordeaux (2), périssent de besoin : ils nous demandent le paiement des dix mois d'appointements qui leur sont dus, le découragement suit leur désespoir, et les travaux en ressentent nécessairement un grand préjudice... Si vous vous refusez à notre prière, nous ne pouvons garantir que la désorganisation de nos bureaux ne soit très prochaine. » Le 9 messidor : « Nous en sommes au point, dans notre immense commune, que nous ne pouvons acquitter les dettes les plus sacrées, quelque médiocres qu'elles soient : il est dû par le bureau central du canton de Bordeaux une misérable somme de 400 et quelques livres à des fossoyeurs et ni le bureau central ni l'administration départementale n'ont les moyens de la faire payer : nous sommes exposés à voir les morts indigents privés de sépulture... Peut-être, si nous eussions eu le moyen d'avancer à l'un des juges de nos tribunaux une partie du traitement qui lui revenait pour le dernier trimestre, eussions-nous empêché qu'il se suicidât... » (3).

(1) Archives Gironde, L 786.
(2) *Ibid*, L 671.
(3) *Ibid*. L 581.

Rapports de Defermon, de Barbé-Marbois et Gibert-Desmolières sur l'état des finances. — A ce mal qui sévissait si cruellement sur les finances locales et sur celles de l'État, point d'autre remède que la création de ressources dont à la différence de celles dont on faisait état, le recouvrement fût assuré, qu'une économie rigoureuse et, surtout, qu'une surveillance attentive mettant enfin un terme aux néfastes habitudes que le chaos des valeurs imaginaires et l'absence de toute comptabilité sérieuse et de toute surveillance effective avait laissées s'invétérer. Trois importants rapports que le Corps Législatif entendit dans les derniers temps qui précédèrent l'arrivée du nouveau tiers mirent ces différents points hors de doute et fixèrent pour ainsi dire le programme financier qu'il allait appartenir à cette majorité nouvelle d'appliquer.

Celui que Defermon exposa aux Cinq-Cents le 8 germinal an V, bon résumé de toute l'histoire des finances pendant la Révolution, insiste surtout sur la nécessité indispensable de rétablir des octrois, comme le Directoire l'a déjà demandé par message du 22 thermidor an IV, démontre l'impossibilité de couvrir les dépenses ordinaires, trop faiblement estimées, avec les contributions existantes, estimées trop haut au contraire et à qui il est absolument impossible de demander davantage, et conclut donc à la nécessité de revenir à des contributions indirectes, même à la vente exclusive du tabac, en rejetant toutefois l'impôt du sel : tout cela sans oublier d'ailleurs qu'il importe aussi « que la publicité précède ou suive toutes les opérations, tous les traités faits pour le service public ; que chacun se fasse un devoir de vous dénoncer les dilapidations qu'il parviendra à découvrir afin que les agents du gouvernement aient à craindre que vous ne demandiez compte des abus qu'ils n'auraient pas réprimés ou poursuivis. »

Au Conseil des Anciens Barbé-Marbois en lut un autre, les 28 germinal et jours suivants, particulièrement remarquable, sur les états de finances qu'en vertu de différents articles de la Constitution, et notamment de l'article 162, le Directoire venait d'adresser sur les recettes de l'an IV et sur les comptes des dépenses des différents ministères (1). C'était, comme on sait, entreprise impossible que de dégager du chaos des valeurs différentes des comptes intelligibles ; nul n'aurait jamais pu concevoir pareille espérance ; mais le désordre était tel qu'il dépassait toutes les prévisions. Extrêmement sévère est l'opinion du rapporteur sur la manière dont les différents ministres s'étaient acquittés de cette obligation constitutionnelle. Seuls les comptes du ministre de la police (Cochon) se faisaient remarquer

(1) Ce sont ces comptes que Saint-Aubin, comme on l'a vu plus haut, jugeait capables de faire reculer d'effroi même des démons.

par leur bon ordre, comme sa gestion par son économie. Partout ailleurs ne se voyaient que confusion et inexactitude. Les états du ministre des relations extérieures (Delacroix) étaient « succinctement informes » ; c'était par d'autres documents qu'il était possible de voir que ce ministère avait plus d'employés, maintenant que l'état de guerre avait suspendu nos relations avec beaucoup d'Etats de l'Europe, que lorsqu'on entretenait des rapports avec la totalité des cours. Où le désordre était le plus grave, c'était dans les comptes du ministère de la guerre, où on n'avait même pas voulu, ou pas pu, faire aucune distinction entre les objets entièrement soldés et ceux pour lesquels il n'avait été versé que des acomptes « abus infiniment dangereux. » Une seule chose y paraissait clairement, c'est que d'effroyables gaspillages et de monstrueuses dilapidations y étaient passées en habitude. « L'opinion des hommes les plus versés dans cette partie était qu'on avait constamment payé la solde de 200.000 soldats et les rations de 20.000 chevaux qui n'existaient pas... Le pain de la meilleure qualité ne se vendait pas plus de 3 sous, et celui qu'on fournissait aux troupes revenait à 3 sous et demi... Le vin avait été payé 10 sous et 10 sous 6 deniers la pinte pour les armées d'Italie et d'Allemagne et il se vendait 2 ou 3 sous au plus dans le Midi. La ration de sel (3 d.) mettait la livre de sel à 7 s. 6 d. tandis qu'elle ne valait que 1 s... On a vu des procès-verbaux de réception et d'expertise signés par les commissaires des guerres et les experts où les quantités étaient restées en blanc, pour que le comptable pût y écrire celles qui lui conviendraient... Des armées en retraite ont été réduites à laisser leurs canons à l'ennemi parce que les chevaux qui devaient les traîner étaient employés dans nos villes frontières à des usages domestiques ou à étaler le luxe d'une foule de jeunes gens, d'employés et de leurs femmes... »

Le ministre de la guerre Petiet protesta contre ces appréciations et contre ces assertions mais n'eut pas gain de cause devant l'opinion; les imputations les plus accablantes se multipliaient. Combien d'hommes, par exemple, comptait l'armée de Sambre-et-Meuse 2 mois après la retraite de Jourdan, en 1796 ? 68.000, d'après les rapports du général en chef (Beurnonville); 82.000, d'après les rapports décadaires de l'état-major ; 100.000, d'après le service de l'habillement ; 120.000 d'après la fourniture des vivres-pain ; 240.000 d'après celle des vivres-viande. Combien de chevaux ? 10.000 d'après le chef des remontes; 38.000 d'après le service des fourrages. Et tous ces états divers aboutissaient à un centre commun, à un même ministère, qui, imperturbablement, les confirmait, les signait et les certifiait! (1) Un habillement

(1) Bernard, *Au citoyen Barbé-Marbois sur son rapport relatif aux marchés*

complet était porté pour le prix de 31 l. 16 s., mais on ne disait pas que l'entrepreneur n'avait consenti ce prix qu'à la condition de prendre pour moitié de leur valeur des marchandises appartenant à la République « ce qui s'est effectué avec scandale inouï et en écartant tous les concurrents, et ce qui portait au prix réel de 63 ou 64 l. un habillement qui semblait coûter 31 l.16 s.». D'énormes prévarications avaient eu lieu, pas une seule n'avait été punie « et si quelques citoyens courageux en ont dénoncé un petit nombre, la protection et le crédit ont étouffé leur voix, et le désordre va croissant... Dénoncer les profits énormes de ceux que la guerre enrichit, c'est affaiblir le parti qui n' a que le cri de guerre à la bouche, c'est fortifier l'intérêt public. » Outre la concussion, trop fréquente, régnait partout le gaspillage ; les valeurs fictives dont on avait fait usage pendant 6 ans avaient habitué les entrepreneurs à des prix que le retour aux espèces métalliques n'avait pas assez diminués. Et mettant le doigt sur une plaie qui n'était point particulière à ce temps, Barbé-Marbois, qui, sous tous les régimes successifs qu'il a connus, a toujours été un défenseur ardent, obstiné, de la cause ingrate et impopulaire des économies, remarquait « que ce n'est pas des ministres qu'il faut attendre des suppressions ; il est pour ainsi dire de leur essence d'être dépensiers ; la distribution de beaucoup de places paraît à la plupart d'entre eux un de leurs plus beaux attributs ; il n'est pas naturel qu'ils fassent d'eux-mêmes dans leurs départements des épargnes qui iraient peut-être accroître les prodigalités d'un autre ordonnateur. » Une impression nettement défavorable au gouvernement résultait de ce rapport très circonstancié qui affirmait « les plus grands maux inévitables si votre sévérité ne ramène la règle dans le maniement des deniers publics », et qui concluait par une invitation formelle à beaucoup de sévérité: « Si vous procédez à la restauration de nos finances sans être arrêtés par des obstacles indignes de votre courage, vous laisserez un monument impérissable de votre session, et la reconnaissance de vos concitoyens vous est acquise » et par un avertissement au gouvernement : « Il faut que les ministres sachent résister à un moment de crise, aux attaques, aux importunités : à cette anxiété qui agit si puissamment sur certains hommes que, dans leur affaissement, ils donneraient les ressources d'une année pour se délivrer des embarras d'un mois. » Nul doute que les haines que Barbé-Marbois amassait ainsi sur sa tête n'aient été pour beaucoup dans la proscription qui le frappera au 18 fructidor.

passés par le département de la guerre (Bib. Nat. Lb42 301); DURAND, *Vérités soumises à la sollicitude du Corps Législatif* (Lb42 314) ; GUILLAUME, *A l'auteur des Vérités soumises* (Lb42 316).

Plus défavorable encore au Directoire était le discours que prononça le 9 floréal Gibert Desmolières, l'orateur financier par excellence de la nouvelle majorité qui était déjà sortie des urnes et qui était à la veille d'entrer dans le Corps Législatif. Il rappelle les fonds qui ont été accordés pour les divers ministères, en souligne l'importance, et regrette, lui aussi, que l'habitude prise de penser en papier-monnaie, pour ainsi dire, ait rendu les Conseils trop prodigues de valeurs réelles : il reproche aux évaluations officielles de porter trop bas les ressources existantes, au Directoire de vouloir faire croire à la nécessité de nouveaux impôts, et affirme (bien à tort), qu'il y a 514.200.000 de recettes assurées, largement de quoi couvrir 486.300.000 de dépenses (1). D'où vient donc la gêne que l'on éprouve et dont le gouvernement se lamente constamment ? Non pas de l'insuffisance des revenus, mais de la dilapidation de ces revenus ; de la lenteur des versements au Trésor public, plutôt que de la lenteur des recouvrements ; presque tous les receveurs dissimulent leurs recettes ; les commissaires de la Trésorerie ne connaissent nullement la situation des caisses et on leur fait adopter les mesures les plus usuraires pour des rentrées de fonds « en sorte que vous êtes ici dans la pénurie quand les receveurs de département nagent dans l'abondance. » Ces paroles, que ne semblait confirmer que trop la scandaleuse affaire de la Compagnie Dijon (2), alors sujet de toutes les conversations, étaient pour ainsi dire une déclaration de guerre au Directoire : elles annonçaient la ferme résolution de la majorité future d'exiger qu'il fût mis un terme aux désordres et aux malversations avant d'accorder aucun nouveau subside, ce qui rendait un conflit inévitable.

(1) Dont 246 millions de rentes ou pensions. Tout en souhaitant de « faire cesser, dès que les circonstances le permettront, ces paiement partiels et lents qui jettent la désolation dans une foule de familles » Gibert Desmolières croyait juste de les astreindre à une contribution qu'il fixait à 3/10 pour les rentes perpétuelles, 2/10 pour les rentes viagères, 1/10 pour les pensions : d'où une diminution de plus de 52 millions sur les dépenses, que l'auteur comptait en recette. Il n'avait en fait de crédit public que des principes des plus contestables et n'est pas sans quelque responsabilité dans la banqueroute des deux tiers, encore qu'il fût déporté au moment où cette banqueroute eut lieu.

(2) Voir t. III, p. 516 et suiv.

CHAPITRE II

La lutte du Directoire et des Conseils

(1er prairial-18 fructidor an V)

La majorité de l'an V. — Gibert Desmolières. — La Convention, en se séparant, s'était réservé les deux tiers des sièges dans les deux Conseils et n'avait ainsi permis à l'opinion publique, fatiguée de sa longue domination et impatiente de se débarrasser des hommes plus ou moins compromis dans les excès de l'an II, de faire entrer dans ces Conseils qu'une impuissante minorité. Pour avoir été longtemps contenue l'explosion ne fut que plus violente lorsqu'enfin la parole fut rendue au pays. Aux élections de l'an V un désastre électoral sans exemple frappa les 216 conventionnels sortants, dont 205 ne furent pas réélus, et la nouvelle majorité se composa d'hommes comme les Mathieu Dumas, les Tronçon Ducoudray, les Pastoret, les Portalis, les Siméon, qui n'étaient pas, pour la plupart, des royalistes, qui s'accommodaient de la Constitution de l'an III, mais à la condition d'épurer le personnel gouvernemental, de répudier tout ce qui subsistait encore de lois et de pratiques révolutionnaires, de mettre la justice et la probité à l'ordre du jour. En politique, le rapport de la loi du 3 brumaire, le renouvellement du personnel politique et administratif: en religion, le rétablissement « de la religion de nos pères », c'est-à-dire dans tout son éclat, avec toutes ses pompes, avec ses cérémonies extérieures, avec ses cloches, avec des prêtres non jureurs; en finance, la fin des concussions, dilapidations, malversations, causes de la misère du Trésor ; à l'extérieur, paix et désarmement ; voilà ce que voulait la majorité nouvelle et ce qu'elle voulait impétueusement « avec cette rudesse de la vertu qui ne sait ni composer avec le crime ni l'épargner lorsqu'elle le découvre. »

Après la question religieuse, la première de toutes dans les préoccupations publiques car « jamais soif de religion ne s'était fait sentir

avec tant d'ardeur l'assainissement de l'atmosphère financière était peut-être ce à quoi tenaient le plus les Conseils, impatients de savoir ce que devenaient et l'argent des contribuables et les fonds des contributions de guerre, et pourquoi tant de ressources n'empêchaient pas tant de détresse ; et déjà quelques enthousiastes, croyant facile et prochaine cette œuvre d'assainissement et de clarté que devaient pratiquer les Conseils dans le ténébreux chaos des finances directoriales, lui appliquaient ces vers magnifiques où Virgile dépeint la lumière d'en haut pénétrant tout à coup par la terre entr'ouverte dans les gouffres infernaux :

Haud secus ac si qua subito vi terra dehiscens
Infernas reseret sedes, Plutonia regna,
Dis superis horrenda ; superque immane baratrum
Apparent, trepidantque immisso lumine Manes.

« C'est un devoir rigoureux pour nous, disait dès le 4 prairial un des membres les plus ardents du nouveau tiers, Piette, de prendre, *avant tout*, une connaissance exacte, approfondie, de l'état des finances de la République, des recettes et des dépenses, des besoins et des ressources... Un mur doit séparer l'état des finances antérieur au 1er prairial d'avec celui sous lequel elles doivent être à compter de cette époque. »

Ce mur, le gouvernement, sans cesse aux prises avec les plus cruels embarras, aurait été bien aise, lui aussi, quoique pour d'autres raisons, de pouvoir l'élever; mais il entendait par là avoir dorénavant des fonds assez assurés et assez abondants pour l'affranchir de toute inquiétude, pour le débarrasser d'un arriéré énorme et gênant, pour lui permettre d'alimenter facilement tous les services publics ; ce à quoi les Conseils ne se refusaient pas, mais à condition que ces fonds il commencât par les mériter, en mettant un terme à d'énormes dilapidations. On revenait à la situation de 1788, 1789. « Venez à mon secours, ou l'Etat s'écroule ! » s'écriait alors le gouvernement éperdu. — « Empêchez d'abord les dilapidations et les gaspillages » répondait la nation, et alors vos embarras cesseront ; jusque-là n'espérez pas obtenir de nous de nouveaux impôts dont le produit serait perdu comme celui des autres ; n'essayez pas surtout de nous représenter comme des charges écrasantes des dettes que vous ne payez point, des services que vous laissez en souffrance; commencez par être des hommes probes et par vous entourer d'hommes probes si vous voulez obtenir de nous de l'argent. » Et ainsi entre les Conseils, dont les critiques n'étaient que trop fondées, et le gouvernement dont les lamentations l'étaient aussi, s'engagea une con-

versation qui n'était pas chose nouvelle, mais dont l'aigreur, dès les débuts, fut chose nouvelle.

A deux messages des Cinq Cents exprimant quelque étonnement du non paiement des traitements des membres du tribunal civil des Ardennes et des employés du ministère de l'intérieur le Directoire fit le 7 prairial une réponse fort agressive : « Ce ne sont pas seulement les traitements des fonctionnaires publics et des employés qui se trouvent arriérés ; il en est de même des services des hôpitaux, des prisons, des routes, des ateliers publics, de tous ceux de la guerre et de la marine... Diverses lois ont ouvert des crédits aux ministres... mais ces lois sont nécessairement sans effet, si préalablement on n'a pas assuré des rentrées qui mettent dans le trésor public des fonds suffisants pour faire face à ces divers crédits. Trente à quarante messages vous ont été adressés par le Directoire sur divers objets de finance... Non imprimés ils n'ont pu être connus de vous et vous mettre à même de peser et juger les moyens que le Directoire vous proposait ou vous demandait pour fournir aux besoins de toutes les parties du service. Quelquefois même, au lieu de vous présenter les réflexions que le Directoire vous soumettait, on a cherché à vous inspirer des défiances sur l'économie des ministres qui demandaient de nouveaux crédits. Enfin presque toujours on vous disait que les services étaient tous assurés tandis que tous étaient en souffrance... puisque des rentrées suffisantes de fonds n'étaient point établies. » Immédiatement Gibert Desmolières renvoya le reproche au Directoire : « Je sais bien qu'il y a pénurie de fonds mais la cause en est dans les opérations détestables qu'on s'est permis de faire. Est-il étonnant qu'il ne rentre pas de fonds à Paris lorsque l'on donne pouvoir à des compagnies de puiser par anticipation dans les caisses des départements ? La Compagnie Dijon n'a-t-elle pas fait ainsi un bénéfice de 8 à 9 millions ?... Vous ne consentirez pas de nouveaux impôts, il ne s'agit que de mieux employer ceux qui existent... » Et à ce propos, abordant avec un plaisir évident l'inépuisable sujet des compromissions louches et des traités inavouables, il dénonçait au Conseil (8 prairial) celui que le ministre de la marine Truguet (1) — ministre de la *farine*, allait-on dire désormais par un injurieux jeu de mots — venait de faire avec la Compagnie Gaillard pour la fourniture à Nantes de 60.000 quintaux de farine à 21 l. le quintal, achetés par elle moitié moins, et

(1) C'était un des quatre ministres spécialement détestés de la majorité, Truguet, Ramel, Merlin de Douai (justice), Delacroix (relations extérieures), dont le renvoi, vivement demandé par elle au Directoire, aurait peut-être pu rétablir l'entente entre pouvoirs exécutif et législatif. — On sait que sous le régime de la Constitution de l'an III les ministres ne dépendaient que du Directoire exécutif.

payables d'avance: puis, par un vrai tour de passe passe, cette fourniture réduite à 40.000 quintaux avec la clause que les 420.000 l. de différence seraient remises au ministre dans les 3 jours : de telle sorte que le ministre avait exagéré ses besoins d'un tiers pour se faire faire une avance d'autant et avait fait cadeau à la Compagnie de 420.000 l. pour obtenir d'elle pareille somme. « Et l'on vient, s'écriait Gibert Desmolières, vous imputer de n'avoir pas pourvu à la pénurie du Trésor public !... On croit garantir sa responsabilité en rejetant sur vous les résultats de l'imprévoyance, du désordre et des dilapidations les plus honteuses !... Les rentiers, les pensionnaires, les fonctionnaires, attendent tristement des journées entières pour recevoir un léger à-compte, tandis que les fournisseurs et agioteurs surprennent les plus forts paiements !» Ce qui manquait ce n'étaient pas les fonds, c'était le respect de la destination de ces fonds : les caisses des receveurs étaient forcées à main armée dans les départements frontières... les anticipations délivrées sur un grand nombre de receveurs épuisaient toutes leurs recettes : rien ne soutenait le Trésor public. « Et l'on vient à la dernière extrémité vous dire que l'on est dans la pénurie : l'on vous demande des moyens, des ressources, du jour au lendemain, lorsqu'on a desséché d'avance les canaux de la circulation : si les besoins les plus urgents se manifestent... vous paraissez avoir négligé ces objets qui fixent toute votre sollicitude. Mais... soyons inébranlables : en arrêtant toutes les anticipations les deniers arriveront au Trésor public, et alors vous solderez le courant, vous ferez répartir avec ordre les paiements ; chacun recevra des à-comptes proportionnellement, les faveurs disparaîtront et l'ordre s'établira enfin. » Et à la demande de Gibert Desmolières fut votée *à l'unanimité* la création d'une commission spéciale de 5 membres pour examiner les traités et conventions, et veiller à l'observation de l'article 10 de la loi du 10 vendémiaire an IV, qui rendait les ministres personnellement responsables de tout emploi de fonds publics sans un décret du Corps législatif et une décision du Directoire exécutif, et de toutes dissipations de deniers publics qu'ils auraient faites ou favorisées. La guerre était déclarée, et il fut évident, dès ce moment, que ce serait une guerre à mort.

Dans cette guerre, l'invariable tactique de chacun des deux adversaires fut de rejeter sur l'autre la responsabilité du désordre du service et d'exciter contre lui le courroux des rentiers et des fonctionnaires non payés, des hospitalisés laissés sans secours. De nouveaux messages du Directoire signalèrent de fortes moins-values dans le rendement des impôts, 55 millions au lieu de 100 pour l'enregistrement, 5 au lieu de 12 pour les postes, etc... et affirmèrent la nécessité d'en créer de nouveaux, sous peine de crime contre les enfants trouvés, dont

on dépeignait avec complaisance le dénûment et l'effroyable mortalité, contre les rentiers et les fonctionnaires, dont on soulignait la misère. Le traité Truguet, si attaqué, n'avait eu lieu qu'à cause de la lésinerie du Corps Législatif : les besoins du service etaient urgents : en se procurant ainsi des fonds qu'il ne pouvait se procurer autrement le ministre avait rempli un devoir : ils avaient été expédiés sur-le-champ à Brest, où ils avaient séché bien des larmes, et converti en bénédictions le désespoir qui allait s'emparer d'un peuple d'ouvriers et de marins. A quoi Gibert Desmolières répondit en montrant une fois de plus la complète illégalité d'une telle négociation, que la loi réprouvait en toutes autres mains que celles de la Trésorerie, son caractère ruineux, et en signalant à l'indignation publique, ainsi que Vauvilliers, Bonaventure, Vaublanc, quantité d'autres opérations désastreuses. Pourquoi les biens nationaux de la Belgique étaient-ils livrés à une scandaleuse dilapidation ? Pourquoi ce même ministre de la marine achetait-il 40 l. 400.000 cordes de bois qu'il aurait pu avoir pour 35 ? 65 l. le sac des farines qui n'en valaient pas 32 ? Pourquoi, à Toulouse, vendait-on 10 f. le quintal des grains reçus en paiement de la foncière sur le pied de 13 l. 10 s. et en valant facilement 14 ? Pourquoi semblait-on vouloir se ruiner de gaieté de cœur et en achetant et en vendant ? Quelles étaient les sangsues publiques au profit desquelles étaient passés de semblables marchés, et quels moyens employaient-elles pour se procurer dans les ministères de criminelles complaisances ? Si les rentiers, auxquels 16 millions et demi numéraire auraient dû être réservés par trimestre, n'en avaient reçu que 11.600.000 pour le premier, 12 1/2 pour le second, moins de 11 pour le troisième, comme le montra Vaublanc le 23 prairial, n'était-ce pas parce que les fonds à eux destinés avaient été détournés ? On demandait pour les payer de nouveaux impôts : ce n'étaient pas des impôts qu'il fallait, mais un Trésor hermétiquement fermé aux entreprises des voleurs publics ; et il proposa établissement d'une caisse spéciale pour le paiement des rentes, avec affectation d'une portion suffisante des recettes disponibles, proposition que les Cinq-Cents accueillirent avec faveur. Vaublanc avait raison : malheureusement Ramel n'était pas moins dans le vrai quand, en même temps, il signalait au Directoire que « les contributions directes éprouvent une lenteur que les plus grands efforts ne peuvent surmonter » et que « les indirectes ne sont pas encore établies dans la latitude qu'elles doivent avoir pour décharger le Trésor public des dépenses urgentes auxquelles il faut faire face, à peine de compromettre même la sûreté publique ».

Grave conflit à propos des visas d'urgence. — Dans cette détresse une ressource restait encore au Directoire et à son ministre des finances : au Directoire la loi du 3 frimaire an IV accordait le droit d'être seul juge de la nécessité des négociations à faire par la Trésorerie pour les besoins du Trésor public : au ministre des finances celle du 23 vendémiaire an V concédait celui, particulièrement important, de régler l'ordre de paiement des ordonnances de tous les ministres à raison de leur urgence : c'est-à-dire, en bon français, de décider quelles dépenses seraient soldées, quelles autres resteraient en suspens, quels fournisseurs, par exemple, obtiendraient des visas d'urgence, quels autres attendraient : attribution d'une capitale importance, car, comme le disait Lebrun (rapport du 9 messidor), quand on ne peut payer tout ce que l'on doit il faut bien payer «avec choix ». C'était vraiment le seul moyen pour le gouvernement de faire encore aller à peu près la machine. C'en était un aussi pour directeurs, ministres et toute la séquelle dont ils étaient entourés de se faire de beaux bénéfices avec les visas d'urgence, très désirés, avec lesquels on n'était pas sûr d'être payé, mais sans lesquels on était sûr de ne pas l'être. En sorte que leur retirer « les urgences » c'était vraiment atteindre les gouvernants à la prunelle de l'œil. Or c'était précisément ce à quoi se préparait la majorité des Cinq-Cents.

Le 26 prairial Gibert Desmolières, au nom de la commission des finances, donna lecture d'un rapport où il faisait un nouvel exposé de la situation financière, impossible encore, il le proclamait, à faire absolument exact, le chaos dans lequel on avait vécu n'étant pas encore entièrement débrouillé, mais où l'on pouvait cependant distinguer que pour l'an V 422 millions de revenus ordinaires étaient assurés (1), que les services ministériels et les pouvoirs publics exigeaient 240 et la dette publique 248 (106,8 de dette consolidée, 71,2 de dette viagère, 70 de pensions), qu'il semblait donc y avoir un considérable déficit : mais, comme un quart seulement de la dette était payable en numéraire aux termes de la loi du 5e jour complémentaire an IV pour le second semestre de l'an IV payable à partir du 1er vendémiaire an V, trois quarts d'un semestre (soit 93 mil-

(1) Foncière et mobilière, 300 millions; enregistrement et timbre, 65; forêts, salines, canaux, 30; patentes, 15; douanes, 6,5; postes et messageries, 5,5. Théoriquement, rien de plus exact; pratiquement, rien de plus douteux. La Réveillère Lépeaux, dans ses Mémoires très agressifs contre les Conseils, même contre les Conseils fructidorisés, avait raison, dans des cas semblables, de critiquer « le mensonge et l'impudence... de compter comme revenus effectifs des revenus dont le total seulement était formé par une loi, sans même que la nature de chaque contribution en particulier fût déterminée, ou, lorsque le principe était admis, sans que néanmoins le premier article de la loi d'exécution fût encore décrété. (Mém., I, 367.) — Cf. p. 21.

lions sur 124) étaient à déduire : les dépenses n'étaient plus que de 395 : il y avait donc non plus déficit mais excédent de recettes, à condition que ces recettes ne fussent pas détournées de leur destination : ni loterie, ni impôt sur le sel ou sur le tabac, n'étaient nécessaires. Quant à l'an VI et années suivantes Gibert Desmolières équilibrait facilement leurs budgets sur le papier au moyen d'une retenue sur la dette, qu'il affirmait exigée par l'article 306 de la Constitution, et qu'il fixait à 2/5es sur les rentes perpétuelles, 3/10es sur les rentes viagères, 1/10e sur les pensions, soit au total 74.500.000. Ainsi ce fougueux ennemi du Directoire semblait prendre à tâche d'excuser lui-même à l'avance la honteuse banqueroute que ce gouvernement se préparait à faire, dès le moment où il aurait pleine liberté de ses mouvements (1). Pour que, avec cette amputation de la dette, l'équilibre fût tout à fait certain, il suffirait de quelque amélioration du produit des poudres et salpêtres qui, de charge qu'ils étaient, pourraient devenir ressource, du rétablissement des rentes foncières non féodales, dont on pourrait tirer 10 à 11 millions, et de la suppression de quelques dépenses inutiles comme celles des écoles centrales et autres écoles officielles qui restaient vides, les familles se détournant d'établissements d'où l'enseignement religieux était banni, vides à tel point que bon nombre comptaient moins d'élèves que de professeurs, auxquels, d'ailleurs, n'était point payé leur traitement. Quant aux recettes extraordinaires (239 millions) et aux dépenses également extraordinaires, évaluées, mais avec exagération, 550, l'écart était sans doute plus considérable, mais il n'était nullement impossible à combler, d'abord en réduisant des dépenses évidemment exagérés, ensuite en proscrivant de la vente des biens nationaux les abus qui en annulaient le profit, en cessant de livrer par anticipation à des compagnies suspectes ou à des fournisseurs imprivés cette précieuse ressource, en faisant rentrer l'arriéré des contributions, cet arriéré que le ministre disait tantôt considérable et tantôt presque insignifiant lorsqu'il s'agissait d'en apprécier la valeur pour établir des prévisions budgétaires, et qui était certainement bien supérieur aux 20 millions qu'il annonçait : enfin, et surtout, en faisant la paix, la paix « qui seule rendrait le bonheur aux citoyens et délivrerait le Directoire de cette horde infâme d'agioteurs profitant des besoins de l'État pour s'acharner à dévorer le plus pur sang du peuple. » Tel était l'essentiel du rapport de Gibert Desmolières, intéressant surtout d'ailleurs par les conclusions auxquelles

(1) Thibaudeau, le 7 messidor, a fait une très judicieuse critique du rapport de Gibert Desmolieres à cet égard, et condamné fortement les libertés que prenait ici avec la plus simple probité ce défenseur attitré de la morale.

il aboutissait : abrogation de la loi du 3 frimaire an IV, et de l'article 2 de celle du 23 vendémiaire an V, donc du droit pour le ministre des finances de régler l'ordre du paiement des ordonnances des ministres : exclusion du paiement de la 2e partie du prix des biens nationaux des ordonnances et bons des ministres, jusqu'à ce qu'ils eussent été soumis à une liquidation rigoureuse : ajournement du paiement de toutes ordonnances ministérielles antérieures au 1er germinal et de tous mandats d'anticipation sur des contributions et autres revenus ordinaires jusqu'à ce que cette liquidation fût effectuée.

La gravité du coup fut immédiatement sentie, et les « directoriaux » se préparèrent à une résistance désespérée. Tandis qu'étaient livrés à l'impression le rapport et les projets de résolution de Gibert Desmolières, dès le 27 Bailleul dénonça vivement un système tendant à tarir toutes les ressources et à enlever au gouvernement les moyens de faire la guerre, dans l'espérance illusoire de le contraindre ainsi à la paix, à détruire tout crédit : il s'attaqua tout particulièrement à cette partie du rapport où la commission avait pris à partie les écoles officielles : voulait-on donc faire des moines de nos enfants, et de nos invincibles guerriers des soldats du Pape ? Sur quoi Gibert Desmolières développa sur la liaison désirable des idées morales et des opérations financières, et sur la nécessité de lier les principes sacrés de la morale à toutes nos actions, des considérations fort opportunes (et dont lui-même eût bien fait de s'inspirer davantage quand il prenait avec les devoirs de l'Etat envers ses créanciers les libertés qu'on vient de voir), en y ajoutant, de nouveau, des déclarations qui avaient le don d'exaspérer les gouvernants : « Le Directoire n'obtiendra de nous ni emprunt révolutionnaire ni augmentation de contributions directes ; en vain prodiguera-t-il les messages alarmants, en vain provoquera-t-il des comités secrets, le même jour, dans les deux Conseils, afin de répandre l'inquiétude et d'obtenir quelque chose de l'effroi. » Une demande de 1.100.000 l. du bureau central de Paris pour les hôpitaux, les prisons, etc., demande où ce bureau central qualifiait par avance tout refus de véritable assassinat, vint ensuite surexciter les passions : Noguier Malijay, un des ardents de la majorité, fit justice de cette prétention, de cette perfidie, de vouloir faire retomber sur les Conseils, gardiens naturels de la fortune publique, la responsabilité de malheurs dont ils n'étaient pas la cause, et montra que 200.000 suffiraient là où on prétendait en exiger impérieusement 1.100.000. Le 29 la lecture du fameux rapport de Camille Jordan où il faisait l'éloge des idées religieuses et insistait sur la nécessité pour le législateur de les favoriser n'était de nature ni à contenir l'ardeur de la majorité ni à calmer les colères des amis du Directoire. Le 30 furent votées, sur l'insistance de

Gibert Desmolières et avant même impression et distribution de son rapport, les propositions qu'il avait faites de retirer au Directoire et au ministre la surveillance des opérations de la Trésorerie et le pouvoir de régler l'ordre de paiement des ordonnances des ministres à raison de leur urgence, en dépit des efforts désespérés de l'opposition à qui la précipitation de cette délibération, d'une part, et de l'autre les torts évidents de la Trésorerie dans l'affaire de la Compagnie Dijon, fournissaient des arguments dont on ne saurait méconnaître la force. « La loi qui a donné au Directoire le droit qu'on veut lui ôter, avouait Bergier, a été un abus : mais on ne propose pas la suppression de l'abus, on le laisse subsister en le confiant seulement à d'autres mains : on fera encore des négociations, elles seront aussi ruineuses que par le passé, mais la Trésorerie les fera sans le Directoire. » — « Vos commissions de surveillance, disait Malès, existaient quand les marchés ont été faits avec les compagnies Dijon et Flachat. Vous ont-elles prévenus ?. . On nous presse, on nous enlève des décisions d'urgence ! » L'ajournement fut refusé et le projet de résolution voté.

Le lendemain les directoriaux firent un effort désespéré pour faire revenir sur ce vote, qu'ils prétendaient enlevé par surprise. « C'est la première fois, dit Leclerc au milieu des plus violents murmures, qu'un projet de résolution intimement lié à un rapport dont la lecture a duré 2 h. 1/2 est enlevé de vive force avant l'impression de ce rapport, sans discussion... La résolution ôte au Directoire et à ses ministres toute surveillance sur les négociations, qui en définitive sont les paiements : elle constitue seuls arbitres de vos négociations des hommes accusés devant vous de prévarication, ou au moins d'impéritie... Jamais on ne pourra concevoir comment des hommes accusés d'ineptie par celui-là même qui vous a présenté la résolution, des hommes prévenus de prévarication par la dénonciation d'un de vos membres, imprimée par vos ordres... sont tout à coup choisis pour être les arbitres du sort de la France : car on ne peut nier que celui-là ne soit véritablement l'arbitre du sort de l'Etat, qui peut à son gré donner ou refuser au gouvernement les ressources dont il a besoin... Comment les puissances étrangères ne compteraient-elles pas sur une dissolution prochaine (de l'Etat) puisque des hommes taxés d'ineptie ou de friponnerie vont lier ou délier les cordons de la bourse ?... L'espoir de la paix sera anéanti si le gouvernement est dénué des moyens de soutenir la lutte ». Et c'était chose étrange, en effet, et une singulière cause de faiblesse pour la majorité, que d'être obligée de revendiquer pour ces commissaires de la Trésorerie, gravement compromis dans l'affaire de la Compagnie Dijon, et qu'elle était à la veille de punir elle-même de destitu-

tion (1), les droits qu'elle voulait enlever au Directoire et au ministre : et il frappait juste, le député (Delleville) qui demanda malicieusement renvoi de la discussion jusqu'après le remplacement des commissaires de la Trésorerie, dont Thibaudeau venait de demander la destitution comme coupables ou de prévarication, ou tout au moins d'une suprême impéritie. Jamais séance ne fut plus tumultueuse que cette séance du 1er messidor : Leclerc fut interrompu avec violence, une foule de membres s'élancèrent vers la tribune, où Delahaye et Malès en vinrent aux mains. Finalement l'Assemblée rejeta la motion d'ajournement et persista dans son vote de la veille.

Mais si les ardents dominaient parmi les Cinq-Cents, il n'en était pas de même aux Anciens, non moins décidés à poursuivre une politique d'assainissement, mais n'entendant pas par là une politique de vengeance. Leur principal interprète, qui fut en cette circonstance le sage Dupont de Nemours, proclama à la fois et l'absolue légitimité de l'irritation qui avait dicté le vote des Cinq-Cents, et la nécessité cependant de ne point pousser les choses à l'extrême. Oui, il y avait eu et il y avait encore de scandaleux gaspillages: oui, on nous faisait solder, vêtir, chausser, armer, au moins 150.000 hommes de plus qu'il n'y en avait sous les drapeaux : oui, les hôpitaux militaires comptaient des journées pour des hommes qui n'y étaient jamais entrés, ou pour des malheureux qui y étaient morts depuis longtemps : oui, on voulait entraîner le Corps Législatif par des cris des employés, les larmes des indigents et des malades dénués de tout secours, à décréter beaucoup d'impositions nouvelles qui n'eussent point amélioré les finances ni pourvu à aucun des besoins urgents, puisque leur perception eût été tardive et que vu la surcharge des autres impositions elles auraient nui aux rentrées et peut-être diminué la recette totale. Le courroux des Cinq-Cents était donc parfaitement fondé : mais il ne résultait point de là qu'il fût politique d'adopter leur résolution. Et la soumettant à une critique pénétrante Dupont de Nemours y distinguait trois choses : anticipations sur les revenus à venir, négociations, visas d'urgence. Les anticipations, selon lui, ne devaient se faire ni par le pouvoir exécutif ni par la Trésorerie, mais par le Corps Législatif lui-même : mieux valait, quand on était malheureusement forcé d'y recourir, le faire ouvertement et au grand jour qu'à la sourdine : mieux valait donner avec authenticité, avec sûreté, le gage qu'on n'acceptait maintenant qu'en tremblant: ce serait le meilleur moyen de ne pas subir les majorations de prix des fournisseurs, à raison de la perte qu'ils craignent et qu'ils ont, en effet, quelque raison de craindre : on pourrait même

(1) Le Conseil des Cinq Cents vota leur destitution le 17 messidor.

ordonner que les délégations sur les recettes futures, pour le paiement de l'arriéré, seraient données par préférence à ceux des fournisseurs qui feraient la plus forte avance en écus, et se procurer ainsi des capitaux comme au concours : car des anticipations délivrées en vertu d'une loi du Corps Législatif inspireraient une juste confiance. Au contraire les négociations, c'est-à-dire des échanges de papier contre argent, de papier contre un autre papier, étaient du domaine propre de la Trésorerie. Quant aux visas d'urgence (et ici était le point capital), ils ne pouvaient appartenir qu'à l'autorité qui toujours au courant des secrets d'État, des négociations politiques, des opérations militaires, était seule en situation de pouvoir apprécier l'urgence relative des dépenses : et cette autorité n'était autre que le Directoire exécutif : et Dupont de Nemours n'hésitait point à qualifier la résolution des Cinq-Cents, en cette partie, d'absolument déraisonnable et à en demander le rejet, que les Anciens s'empressèrent de prononcer (9 messidor). On sait que sous l'empire de la Constitution de l'an III la haute Assemblée n'avait que le droit d'accepter ou de rejeter, sans amender, et qu'une résolution dont un seul mot était rejeté tombait tout entière : toute celle que les Cinq-Cents venaient de prendre était donc écartée, et en même temps la preuve était faite que s'il y avait dans la majorité nouvelle des éléments poussant les ressentiments politiques jusqu'à enlever, au besoin, au gouvernement les moyens de gouverner, ces éléments n'étaient pas assez forts pour parvenir à leurs fins, et que l'entente était possible entre les Conseils et le pouvoir exécutif, moyennant des concessions réciproques (1).

Tandis que ce débat se déroulait aux Anciens, les Cinq-Cents s'occupaient du surplus des propositions de Gibert Desmolières, celles qui concernaient non plus l'avenir, mais le passé : à savoir rapport à la Trésorerie de toutes les ordonnances, bons, mandats d'anticipation sur des contributions, pour y être visés, vérifiés, et l'ordre de leur paiement y être déterminé. Le débat, cette fois encore, fut des plus vifs. Thibaudeau rappela les chiffres contradictoires que Treilhard, Camus, Gibert Desmolières, avaient successivement donnés sur les recettes et dépenses ordinaires ou extraordinaires de l'an V, en fit ressortir l'incertitude, déclara « dérisoire et ridicule » de paraître équilibrer un budget en rayant d'un trait de plume trois quarts ou moitié de la dette publique, ou en faisant subir d'énormes retenues à une classe malheureuse de citoyens déjà éprouvés par de réelles souffrances, et démontra que l'insuffisance des

(1) Sur le peu d'intransigeance d'une grande partie de la majorité, voir plus loin ce qu'elle fit dans la question des lois sur l'émigration.

recettes réelles était la véritable cause, la cause profonde des difficultés que l'on rencontrait. « La recette ne se compose pas d'espérances, mais de ce qui entre effectivement dans le Trésor. Les événements de la Révolution ont ôté à beaucoup de contribuables les moyens de payer, le papier-monnaie a bouleversé beaucoup de fortunes; le peu qui rentre de l'arriéré n'est payé en partie qu'en valeurs mortes, ou en effets de peu de valeur comme les mandats... Il n'y a aucun équilibre entre les recettes extraordinaires et les dépenses... » Si la plupart de ces ressources n'ont été qu'éventuelles, calculées sur des probabilités, estimées par approximation ou subordonnées à des lois qui n'ont point été rendues, si plusieurs lois ont mis ces dépenses parmi les premières à acquitter par le Trésor public, il ne fallait pas imputer aux hommes seuls ce qui venait autant de la force des choses. Et proposer actuellement, avant d'avoir assuré des recouvrements certains pour les dépenses extraordinaires, d'affecter exclusivement les recettes ordinaires aux dépenses ordinaires, c'était un moyen infaillible d'opérer un bouleversement dont il était difficile de calculer les funestes résultats, surtout lorsque la paix n'était pas encore faite. Aux ennemis passionnés du Directoire il opposait l'exemple de l'Angleterre où les haines politiques savaient désarmer lorsque l'intérêt national était en jeu, et où aucun parti n'oserait refuser au gouvernement les moyens de continuer la guerre pour le forcer à faire la paix.

« Ce n'est que par la distinction des recettes et des dépenses ordinaires et extraordinaires, ripostait Gibert Desmolières, que vous parviendrez à rétablir l'ordre... Cette division est même nécessaire pour assurer le paiement des dépenses extraordinaires.. Il est important pour l'ordre de ramener tous les paiements à la Trésorerie nationale, de prévenir les anticipations et de diviser l'acquittement des ordonnances de manière à soutenir le service, au lieu que les délégations accordées sur le plus grand nombre des départements consomment tous les fonds en faveur des fournisseurs favorisés, tandis que d'autres souffrent et sont hors d'état de continuer leur service. » Et Limon : « Sans une distinction sévère entre des dépenses de diverse nature, on ne verra rien dans les opérations de la Trésorerie : on n'arrêtera ni les dilapidations ni les anticipations : on ira au hasard, toujours dominés par les besoins du moment et forcés à des mesures extrêmes... On a tiré et délivré des ordonnances sur les caisses des contributions des départements, et on en ferait sortir ainsi pour le service de l'extraordinaire et pour payer les fournisseurs des fonds que vous avez destinés à payer rentiers, fonctionnaires, commis, pensionnaires !.. Le projet de résolution qui fait revenir ces ordonnances et ces bons à la Trésorerie est utile et nécessaire. » Dans un dis-

cours célèbre Debonnières rappela tous les scandales auxquels donnaient lieu les ordonnances des ministres : « On a vu les courriers se répandre sur les routes et lutter de vitesse afin que le premier arrivé pût vider les caisses du département sur lequel il avait une ordonnance ; les ministres ont donné avec profusion des ordonnances et n'ont donné réellement des visas d'urgence qu'à quelques fournisseurs privilégiés : ces ordonnances ont perdu jusqu'à 40 % (50, s'écria une voix) et cependant les fournisseurs n'y ayant pas perdu il demeure constant que c'est la République qui a supporté cette perte énorme. N'ajournons pas les moyens d'établir l'ordre et l'économie dans l'emploi des fonds... Nous voulons la paix, et montrer aux ennemis que nous établissons dans l'intérieur un ordre stable est un moyen d'avoir la paix. » Et Debonnières restait ici plutôt au-dessous de la vérité : les courriers ne luttaient pas seulement de vitesse, ils luttaient aussi de corruption, il fallait des remises aux payeurs pour qu'ils consentissent à ouvrir leurs caisses. Tel fournisseur qui avait à recevoir 100.000 francs n'en touchait réellement que 80.000, ce qui n'empêchait pas le payeur d'en compter 100.000 dans ses comptes à la Trésorerie. « L'existence de cet abus, dira Bailleul, fructidorien très ardent, en vendémiaire an VI, est une des principales causes de la pénurie du Trésor national... un pareil système engloutirait la fortune du monde entier ».

Malgré la résistance désespérée des amis du Directoire qui disaient tout perdu si le ministre était privé du droit d'accorder la préférence à certaines parties du service, le projet de résolution allait sans doute être voté lorsque se répandit dans le Conseil la nouvelle du rejet par les Anciens de celle du 30 prairial. Alors le renvoi de toutes les propositions à la commission fut décidé et le Conseil se sépara au milieu d'une vive agitation. Les circonstances procuraient au Directoire un répit dont il s'empressa de profiter pour paraître travailler lui-même au rétablissement de l'ordre : deux arrêtés du 21 messidor sur l'ordre des paiements du Trésor public rapportèrent les décisions générales par lesquelles le Directoire avait autorisé la Trésorerie à payer sur les ordonnances des ministres les sommes accordées à chacun d'eux par les différentes lois, décidèrent qu'il serait donné désormais des autorisations particulières limitées aux sommes disponibles chaque décade, établirent distinction absolue entre recettes ordinaires et extraordinaires, affectèrent les contributions arriérées antérieures à l'an V au paiement des délégations, bons et rescriptions délivrés jusque-là par la Trésorerie. Dans les décisions à prendre pour les paiements jusqu'à concurrence des disponibilités (ou plutôt des 19/20es de ces disponibilités, 1/20e devant toujours être réservé pour les cas imprévus et urgents) viendraient en

première ligne la solde et subsistance des armées, puis les rentes et pensions, puis les traitements constitutionnels, puis ceux des fonctionnaires et employés. Sur les contributions arriérées 2/6es seraient déduits, l'un pour paiement des rentes et pensions, l'autre pour remplacer les sommes prélevées sur l'exercice courant pour le paiement de l'arriéré. Les considérants de ces arrêtés non seulement ne dissimulaient pas, mais même étalaient, toute la gravité du désordre. « Il arrive nécessairement tous les jours qu'un ministre ignore si au moment où il ordonnance divers paiements un ou plusieurs de ses collègues n'en ordonnancent pas d'autres de leur côté : il ne connaît pas d'ailleurs les disponibilités du Trésor et n'accorde au créancier qu'il croit satisfaire qu'un titre vain pour le moment... ; les porteurs d'ordonnances sont obligés de se présenter quantité de fois à la Trésorerie sans obtenir les paiements qu'ils demandent : (il est impossible de satisfaire tous les concurrents) et de là découlent le discrédit national, l'agiotage scandaleux qui se fait des ordonnances des ministres et la perte énorme que ces ordonnances éprouvent... les fournisseurs et entrepreneurs établissent en proportion les prix qu'ils exigent, et les dépenses de la République en sont prodigieusement augmetées. »

Remèdes anodins, pour ne pas dire ridicules : il est difficile de ne pas sourire de ce soin minutieux de mettre en réserve des vingtièmes et des sixièmes de sommes toujours insuffisantes ou inexistantes, de répartir, comme disait Vandal, ces ombres de millions entre d'impalpables paiements (1), et dès la semaine qui suivit il fallut employer un reliquat et des fonds péniblement procurés par la Trésorerie « pour fournir à des objets qui ne peuvent être suspendus sans que la sûreté publique soit compromise. » (Message du Directoire, 5 thermidor). Justement défiants, les Conseils votèrent la loi du 9 thermidor évidemment inspirée des judicieux conseils que Dupont de Nemours avait donnés en la circonstance : anticipations sur les revenus courants et délégations sur des revenus arriérés réservées uniquement à des lois ; abrogation de la loi du 3 frimaire an IV sur les négociations à faire par la Trésorerie, et droit à celle-ci de les opérer elle-même ; abrogation de l'article 2 de la loi du 23 vendémiaire an V et attribution au Directoire du droit de déterminer l'urgence des paiements sur les états que chaque ministre lui remettrait au commencement de chaque décade, la solde et la subsistance des armées de terre et de mer étant toujours payées par préférence. Ces dispositions étaient sages et en d'autres circonstances eussent prévenu les pratiques détestables dont s'indignaient

(1) Vandal, Avènement de Bonaparte, II, 221.

avec raison les Conseils. Malheureusement elles laissaient entier le mal essentiel, le mal inexorable, à savoir le vide de la recette, l'impossibilité de faire face aux dépenses ; et le Corps Législatif devait naturellement répugner à épuiser le pays au profit d'un gouvernement décrié par ses agissements financiers et qui, dès ce moment, préparait, sans presque s'en cacher, un coup d'État contre la majorité des Conseils. Peut-être même l'aggravaient-elles : écarter les faiseurs d'affaires est chose désirable mais qui peut devenir funeste quand on n'a pour vivre que l'assistance de ces faiseurs d'affaires : rien de mieux que de vouloir réduire le gouvernement à ne faire d'opérations qu'au comptant, mais que devenir, alors, si le comptant fait défaut !

Continuation de la lutte contre le Directoire et les Conseils. — De sa détresse même ce gouvernement se faisait une arme contre ses adversaires en les rendant responsables devant l'opinion du vide des caisses publiques. Ses messages, de plus en plus nombreux et de plus en plus alarmistes, étaient en réalité autant d'actes d'accusation. Celui du 7 messidor relatif aux dépenses départementales et communales fait de la pénurie générale une sombre description : « Les fournisseurs de toute espèce refusent avec un égal dédain aux autorités constituées... les choses les plus usuelles et les aliments de première nécessité... La stagnation des paiements, l'insuffisance des traitements et des sommes accordées pour les dépenses administratives, ont détruit la confiance et porté les coups les plus funestes à la considération des fonctionnaires publics... » Celui du 5 thermidor, auquel il a été fait allusion plus haut, est sur un ton particulièrement lamentable, pour ne pas dire désespéré : « L'état pénible des finances empire à chaque instant : toutes les parties du service sont en souffrance ; elles manqueront à la fois sous peu de jours s'il n'y est apporté un prompt remède... On ne vit plus qu'au jour le jour, et cette position, bien reconnue à la Trésorerie Nationale, doit l'emporter sur tous les calculs hypothétiques qu'on peut présenter pour essayer de la détruire... On est encore réduit à faire la répartition de la contribution foncière, qui devrait être en recouvrement depuis dix mois ; la loi qui doit faire produire 60 millions à la contribution personnelle de l'an V n'est point encore rendue : les grandes communes n'ont point à leur disposition les moyens supplémentaires qui leur sont nécessaires pour leurs dépenses locales : on est dans l'obligation de rendre à la commune de Paris, pour qu'elle y pourvoie, la presque totalité des rentrées du département de la Seine ; les contributions indirectes annoncées depuis le commencement de l'année ne sont pas encore mises même en discussion : les bonifications qu'on peut obtenir dans l'enregistrement, le timbre, les droits de greffe, d'hypothèque,

les postes, ne sont encore qu'en projet... On n'a eu que 234.000 francs pour faire face à des objets urgents qui se portaient à 10 millions... Il en est dû plus de 5 aux employés ; la majeure partie n'a pas encore reçu l'entier traitement du mois de germinal. Les réparations des routes et des monuments publics vont être suspendues. La fourniture du pain des prisonniers manquera. Le service des hôpitaux est exposé au même danger. Il n'y a point de réserve effective; il ne reste point de moyens disponibles... C'est à vous seuls, citoyens représentants, qu'il appartient d'en faire trouver. » Le 14 thermidor le Directoire affirme que la seconde décade de thermidor réclame à elle seule 20 millions de paiements pressants et qu'on ne peut compter sur un recouvrement de 23 millions en numéraire effectif pour le mois tout entier : qu'il sera donc impossible de soutenir le service avec d'aussi faibles moyens: que la situation s'aggrave tous les jours: et il énumère toutes les ressources dont il serait urgent de hâter le recouvrement ou d'augmenter le rendement, contributions directes, enregistrement, timbre, hypothèques, postes et messageries, poudres et salpêtres, droit de passe sur les routes, biens nationaux « ressource immense qui s'évanouit par les craintes qu'on inspire aux acquéreurs », rentes foncières non féodales, dont la perception pourrait rapporter 10 millions par an et le rachat une somme disponible de 110, et même, le Directoire osait rappeler ces choses spécialement impopulaires, rétablissement d'une vente de sel au profit de l'Etat, et impositions communales (c'est d'octrois qu'il s'agit, mais on n'osait pas, tout de même, prononcer ce nom) « qui dispenseraient les villes d'avoir besoin du Trésor public, et leur permettraient même de prendre à sa décharge des dépenses de 10 à 12 millions. »

De toute cette pénurie les seuls coupables sont, bien entendu, les Conseils, qui refusent ou qui retardent le vote des impôts indispensables : l'attaque contre eux est continuelle et revêt toutes les formes. L'officieux *Rédacteur* reproche à la majorité (1er thermidor) de ne songer qu'à favoriser prêtres réfractaires et émigrés, de mettre les finances en oubli devant l'intérêt des cloches, et critique « ce rapport rempli d'erreurs (celui de Gibert Desmolières) qui semblait n'exagérer les ressources disponibles que pour éluder l'établissement de ressources nouvelles : ces impôts de l'exercice courant décrétés à peine lorsque cet exercice se termine, comme si on eût voulu en réserver l'exploitation intacte pour la royauté » : cette manie de vouloir ne songer qu'à corriger quelques abus de détail en fermant systématiquement les yeux sur les périls imminents de la chose publique. « Que dirait-on de l'architecte qui au lieu d'étayer une maison prête à s'écrouler s'amuserait à faire et à refaire pendant près d'un an des devis à livres, sous et deniers de ce qu'il en pourra

coûter par la suite pour la réparer et l'entretenir ? Ne serait-il pas très suspect de vouloir la laisser tomber en ruines pour la rebâtir à sa façon ? » (*Rédacteur* du 25 fructidor).

La presse opposante, bien entendu, ne demeure pas en reste, « Quoi, s'écriait le *Messager du Soir* (25 messidor), lorsqu'on ôte aux brigands qui assiègent jour et nuit le Directoire la possibilité de disposer des ressources actuelles et futures de l'Etat, lorsqu'aux termes de la Constitution on ôte au Directoire le pouvoir qu'il avait usurpé de puiser journellement dans les coffres de la République... ce serait vouloir faire périr la République, comme a péri la monarchie, par les finances ! C'en est fait de la France si le ministre des relations extérieures ne peut pas employer 80.000 à des dépenses qui sous l'ancien régime en coûtaient à peine 25, si Merlin n'obtient pas dans le jour les 30.000 francs qu'il demande pour faire réparer ses voitures, si l'on jette un regard sévère sur les tripotages de Truguet Farine, si l'on ne veut pas ajouter aux impôts directs dont la France est accablée tous les impôts indirects de l'ancien régime ! Les gouvernants, qui prodiguent l'or et le sang des Français, sont les seuls amis de la patrie, les représentants qui calculent combien coûteront au peuple les milliards qu'on leur demande pour enrichir des bandes financières... seraient les ennemis de leur pays ! »

Dans cet échange d'acrimonies et d'invectives, à qui donner tort, à qui donner raison ? Aux deux partis à la fois. Il était vrai que les Conseils avaient grand tort (et pas seulement les Conseils renouvelés depuis le 1er prairial, mais tout autant les Conseils à majorité conventionnelle qui les avait précédés) de croire avoir assez fait quand ils avaient voté des ressources sans se préoccuper de savoir si ces ressources rentraient, si elles pouvaient rentrer, si ces impositions n'étaient pas condamnées à rester purement nominales tant qu'on était réduit à les percevoir par morceaux sur de vieux rôles informes, ou tant que leur mode d'assiette restait en suspens. Un membre des Anciens, qui appartenait à la majorité, mais qui n'en partageait pas les passions, Laussat, le proclama plus d'une fois du haut de la tribune : « On n'avait pourvu aux dépenses ordinaires de l'an V que par 9 contributions dont plusieurs n'existaient même pas en loi, aux dépenses extraordinaires par dix moyens dont aucun n'avait de bases ni de données plus certaines, et quand on approfondissait tous ces étalages imposants de chiffres on y trouvait bien moins des résultats positifs que l'art magique d'arriver avec les apparences spécieuses de l'évidence aux conclusions que d'avance on s'était promises.. C'était avec des recettes chimériques et des dépenses certaines que la Trésorerie avait été plongée dans ce dédale d'expédients dont la commission de surveillance du Conseil des Cinq-Cents nous a retracé

le tableau non moins curieux que déplorable (14 prairial)... Le Directoire a fait de grandes fautes... mais le Corps Législatif n'est pas exempt de reproche... Oui, les embarras du Directoire en finance sont réels, sa position délicate, sa contenance par cela même précaire... et la faute, je me permettrai de le dire, en est au Corps Législatif, puisque le Corps Législatif a seul la puissance d'y pourvoir... Le Directoire, avec 18 ou 20 millions par mois, ne saurait suffire à 40 ou 50 de dépenses de première nécessité... On détourne les deniers, mais c'est pour acquitter la solde, le pain, la viande, les fourrages, l'habillement, les étapes, les hôpitaux des armées... et ce serait un crime que de ne pas les détourner pour de pareils objets... On dit, réglez vos paiements, diminuez vos dépenses, et vos recettes suffiront... Mais si on en vient de bonne foi à examiner les charges indispensables et les moyens effectifs, 750 millions de celles-là et pas 400 millions assurés de ceux-ci, on ne s'étonnera pas que celui qui exécute soit moins content de son sort que celui qui raisonne. »

Tel était aussi le sentiment du sage Saint-Aubin, dont l'opinion, généralement défavorable à ce que dans le langage politique contemporain on appellerait les hommes de gauche, mérite d'autant plus d'être prise en très sérieuse considération quand elle penche de leur côté : « Refuser des fonds, ou retarder l'établissement de moyens pour s'en procurer jusqu'à ce qu'il ne soit plus temps, parce que ceux qu'on avait accordés ont été mal employés, c'est enrayer par le fait tous les rouages de la machine politique, et donner aux malveillants le prétexte de calomnier les intentions du Corps Législatif. C'est indisposer contre lui tous ceux qui n'ont pour thermomètre de leur opinion politique que leur estomac et dont le nombre est beaucoup plus grand qu'on ne croit. » C'était une faute aussi que d'avoir rejeté d'excellentes mesures, comme cette agence des contributions directes, qui seule, peut-être, aurait été capable de faire de la contribution foncière une réalité, et cela « par la crainte d'augmenter la puissance du Directoire en lui fournissant les moyens de nommer ses agréables à une foule de places, et par haine contre le système des économistes qu'on croit réduire au silence en rendant nul le produit de l'impôt qu'ils regardent avec raison comme le premier de tous... Si l'on avait adopté dans le temps cette mesure, à laquelle il faudra bien revenir tôt ou tard, à moins de vouloir réduire de moitié la contribution foncière et ne percevoir que le tiers de cette moitié-là, le produit de cet impôt fondamental, le plus assuré et le plus productif de tous, serait double de ce qu'il est, et la répartition déjà bien améliorée (1). »

(1) *Observations sur le discours de Gibert Desmolières aux Cinq-Cents du 22 thermidor.*

Cette part faite aux torts certains de la majorité, il importe d'ajouter que cette majorité était loin d'être irréductible, et qu'un peu de ménagements dans les formes et surtout de meilleure volonté pour mettre fin à d'intolérables abus aurait pu amortir son opposition, car cette opposition n'était pas, du moins dans beaucoup de ses éléments, intransigeante. Dans la grosse question du jour, à savoir le retour aux impôts indirects (car il était trop visible qu'il était chimérique de compter sur les seuls impôts directs, écrasants depuis qu'ils étaient payables en numéraire, pour suffire aux dépenses publiques) il est arrivé à des membres de la majorité de prendre l'initiative de ces propositions impopulaires, que le Directoire lui-même hésitait à formuler nettement. Dans la séance du 28 thermidor, si Gibert Desmolières faisait au nom de la commission des finances sur le message directorial du 14 un rapport plutôt évasif, se bornant à répondre aux nombreuses propositions d'augmentation d'impôts émanant du Directoire qu'on s'en occupait, et, sur les articles particulièrement délicats de l'impôt du sel et des octrois, que « quand on gouverne paternellement il faut se garder des enfants qui heurtent trop violemment l'opinion publique », Fressenel ne craignait pas se prononcer nettement en faveur de ces impôts indirects, comme seul moyen de rétablir l'équilibre entre recettes et dépenses, car il était reconnu que les contributions directes étaient exorbitantes et qu'il ne fallait s'occuper que de les diminuer : et, précisant, il recommandait un impôt sur le sel à l'extraction et « des moyens de faire payer à la commune de Paris les frais extraordinaires que le Trésor public a toujours supportés pour elle » c'est-à-dire, en termes plus clairs, un rétablissement d'octrois: un autre membre de la majorité, et non des moindres, Vaublanc, appuyait fortement ce langage, affirmant que le peuple français s'y porterait avec satisfaction s'il était sûr que le produit, versé dans une caisse particulière, dût servir à payer les rentes : et le Conseil décidait d'ouvrir la discussion sur la question des impôts indirects. Ces impôts faisaient partie du projet de budget pour l'an VI que le 30 thermidor Dufresne apporta aux Cinq Cents et où les recettes étaient portées à 480 millions, les dépenses réduites à 437 : l'impôt du sel tenait également bonne place parmi les ressources du projet rectifié qu'un membre de la minorité, Fabre de l'Aude, apporta le 12 fructidor. Gibert Desmolières, Tronçon Ducoudray, persistèrent jusqu'au bout à le combattre, mais il n'en est pas moins remarquable de voir que plusieurs de leurs amis politiques inclinaient de plus en plus vers une mesure incompréhensible de leur part si leur but avait été, comme on les en accusait, de paralyser le gouvernement faute de fonds, et devant laquelle les Conseils fructidorisés eux-mêmes

devaient hésiter très longtemps. Abnégation d'autant plus méritoire de la part de ces hommes plus soucieux de rendre à la France des finances saines que de satisfaire des rancunes politiques, qu'ils étaient sûrs de compromettre leur popularité en votant ces impôts : quel thème en effet à exploiter contre eux, accusés de vouloir rétablir l'ancien régime, s'ils ressuscitaient ce qui de cet ancien régime avait laissé les souvenirs les plus odieux ! « Nous voyons tous, disait Gibert Desmolières, que le Directoire y trouverait deux avantages précieux à son avidité et à son esprit de haine, celui de se procurer de l'argent et celui d'armer le peuple contre nous. » Et de fait, après fructidor, quand le peuple s'attroupera autour des cages de fer emmenant à La Rochelle les déportés du coup d'Etat, ne l'entendra-t-on pas dire : « Voilà ceux qui voulaient rétablir les aides et les gabelles (1).

La situation faite à la majorité était extrêmement difficile. Accorder des fonds, c'était fournir des armes contre elle-même: c'était, dans sa pensée, prolonger d'épouvantables désordres auxquels elle s'était juré de mettre un terme : en refuser, ou paraître seulement en refuser, c'était s'exposer au ressentiment de tous ceux, employés, rentiers, pensionnaires, qui souffraient directement de la pénurie du Trésor public, et tous les rapports de police du temps montrent combien en effet il avait été facile de donner à l'opinion publique, surtout dans cette classe, une direction hostile aux Conseils. 9 messidor : « Les créanciers du gouvernement, rentiers et salariés du gouvernement, remplissent de leurs plaintes tous les endroits publics » 6 thermidor: « Le Conseil des Cinq-Cents a évidemment perdu dans l'opinion depuis quelques jours, et les causes les plus apparentes de ce changement défavorable pour lui sont de ne pas s'être occupé en quelque sorte exclusivement de la restauration des finances : d'avoir par une opposition ouverte aux principales opérations du gouvernement risqué de nuire au succès des négociations commencées à Lille... » 7 thermidor: « Les plaintes augmentent de plus en plus de la part des rentiers et des employés qui perdent toute espérance et auxquels l'extrême besoin fait quelquefois implorer la mort ». 29 thermidor : « Le Directoire est loué d'avoir franchement levé le voile qui couvrait la situation déplorable des finances, et le Corps Législatif est hautement blâmé de répandre sans cesse que les ressources nationales, telles qu'elles sont établies aujourd'hui, sont suffisantes pour parer à tous les besoins. » 9 fructidor : « Les habitués des cafés ont été remarqués les seuls peut-être qui ne fissent point de reproches au Conseil des Cinq Cents de ne

(1) Cité par Barthélemy dans ses Souvenirs (p. 191).

point établir par de nouvelles lois les ressources nécessaires à la Trésorerie nationale pour le service. Cependant les opinions sont loin de rejeter l'établissement de quelques impôts indirects : assez généralement dans le public on les croit nécessaires (temporairement). » 15 fructidor : « Les murmures les plus vifs des rentiers, ceux aussi croissants des employés et la quantité de personnes que l'on voit à la brume tendre la main aux passants portent le plus grand nombre à demander quand enfin on verra prises toutes les mesures convenables pour adoucir le sort des malheureux et en diminuer le nombre. »

Si elle n'avait eu affaire qu'à cette opinion publique, qui n'était pas d'ailleurs unanimement hostile, la majorité aurait pu sans doute braver son mécontentement, et peut-être la ramener : mais, par malheur pour elle, elle ne pouvait pas ne pas trouver sur son chemin de plus redoutables adversaires : les généraux, qu'elle atteignait au point le plus sensible par son aversion déclarée pour la politique de guerre et de conquête, et qu'elle mécontentait en outre en prétendant exercer sur leurs agissements financiers un contrôle qu'ils étaient très peu disposés à subir. Bonaparte avait déjà à se plaindre de la critique directe faite par Dumolard de sa politique vénitienne le 5 messidor, lorsque, huit jours après, à propos du détournement d'une somme de 1 million destinée à la Trésorerie Nationale, les commissaires de celle-ci se plaignirent au Conseil des Cinq Cents et se déclarèrent incapables d'assurer le service tant que des autorités civiles ou militaires se permettraient d'entraver leurs opérations et usurperaient un droit à eux dévolu exclusivement. Sans être nommé Bonaparte était directement visé. Plus grave fut la violente sortie de Dufresne, le 12 thermidor, contre le général en chef de l'armée de Sambre et Meuse : il demanda comment de 3.725.000 fr. de contributions de guerre levées à droite du Rhin 219.400 seulement étaient parvenues à la Trésorerie: 736.000 avaient, disait-il « disparu » entre les mains de l'état-major, et le reste avait été versé dans une caisse spéciale établie à Bonn, à qui il avait été fait défense expresse par le général de rien verser à celle du payeur de l'armée, et sur laquelle il avait donné des délégations à divers fournisseurs ; à ce propos Dufresne exposa les abus de pouvoir que plusieurs chefs militaires se permettaient sur les caisses, rappela que le payeur-général de l'armée d'Italie avait écrit aux commissaires de la Trésorerie ne pouvoir se conformer à leurs instructions parce que tous les paiements étaient faits par ordre du général sans aucun égard à leurs dispositions, ce qui mettait la Trésorerie dans l'impossibilité de faire observer les articles 318 et 319 de la Constitution, et il fit adopter une résolution invitant le Directoire à prendre des mesures

pour empêcher que les payeurs (au moins ceux de l'intérieur de la République, qui eux aussi n'avaient pas été toujours à l'abri des entreprises militaires) ne fussent plus troublés dans les mouvements de fonds qui leur étaient prescrits par les commissaires de la Trésorerie ; il y comptait beaucoup pour faire revenir à Paris la profusion de mandats qui épuisaient les caisses des départements, et que la Trésorerie paierait alors « dans la juste proportion de ses moyens, en préférant, avec une connaissance éclairée, les objets qui sont véritablement les plus instants. » Hoche protesta vivement contre ces allégations, que Dufresne maintint intégralement le 10 fructidor, citant même la lettre de Hoche à la commission de Bonn: et il conclut en demandant des ordres sévères pour que tous fonds, sans exception, appartenant à la République fussent versés dans les caisses des agents de la Trésorerie, sans quoi il serait impossible à celle-ci d'assurer le service des armées. Préoccupation qui se conçoit de sa part ; mais le malheur était que ce serait précisément en se dessaisissant des fonds à leur portée que les généraux étaient sûrs de voir manquer ce service des armées, le plus essentiel de tous. Hoche l'avait déjà montré quand il avait rappelé, dans sa lettre de protestation, que depuis trois mois et demi il faisait vivre 50.000 hommes sur la rive droite du Rhin sans qu'il lui eût été délivré non pas de l'argent mais même des bons sur les fournisseurs, et Jourdan, dans la séance du 10 fructidor, fut plus catégorique encore: « Les soldats existent, c'est aux contributions sur l'ennemi que vous le devez. Soit pénurie du Trésor, soit effet de la malveillance, les armées ont si peu reçu des deniers de la République que pour faire vivre leurs troupes les généraux ont dû se mettre à la place de la loi... Pendant deux ans, j'ai commandé 150.000 hommes : eh bien, je n'ai jamais reçu plus de 10.000 rations par jour : j'étais forcé de procurer le reste à l'armée sur le pays où elle vivait: et cependant la Trésorerie a payé les 150.000 rations. Entre les mains de qui passent-elles ? Entre les mains des sangsues publiques, des vampires qui dévorent la substance du peuple, et dont les fortunes excessives et le luxe scandaleux attestent l'infamie. C'est de tels hommes que vous vous exposez à gorger de nouvelles richesses ! ».

Dans son grand rapport du 4 fructidor, rapport impartial et qui mécontenta presque également le Directoire et les Clichyens, Thibaudeau s'étonnait et s'indignait de cette pénurie persistante au milieu de tant de victoires. « Quoi ! Tous les revenus de la France, tout le produit de ses impôts, l'emprunt forcé, les mandats, les domaines, les contributions en pays ennemi, les réquisitions de tout genre, ce capital immense dont les seuls intérêts... (égalent) le revenu des nations les plus riches, serait-il donc insuffisant pour

solder nos victoires? Disons plutôt que la source la plus féconde s'evapore lorsqu'on la divise en canaux superflus ; que l'ordre, condition première de la richesse, la conserve et l'accumule, tandis que le désordre, en créant des valeurs mensongères, dissipe et consomme plus de valeurs réelles qu'il ne peut en suppléer. » Il est vrai : mais quand le désordre a atteint un certain degré, le malheur est que ces valeurs mensongères, que ces expédients honteux, apparaissent à bien des yeux comme seuls capables de faire encore aller la machine tant on a perdu l'habitude de compter sur des moyens réguliers. Par crainte d'une pénurie plus grande, militaires, d'une part, rentiers et fonctionnaires de l'autre, goûtaient peu les mesures d'assainissement que réclamaient les Conseils. La majorité du Directoire, sa clientèle véreuse, masculine ou féminine, ce monde de faiseurs d'affaires où se recrutaient les compagnies Dijon, Gaillard, Godard, Flachat et autres, les redoutaient pour d'autres raisons. Il n'était pas besoin d'une coalition si nombreuse pour abattre des hommes hésitants, désunis, sans appui, manquant, précisément parce qu'ils n'étaient point révolutionnaires, de la brutale énergie de leurs adversaires, qui l'étaient. Le 18 fructidor les dispersa et les réduisit à la plus complète impuissance. Mais il ne fit cesser ni l'épuisement des caisses ni les expédients déplorables, ni les continuels embarras du Trésor, ni la pénurie des armées, parce que tous ces maux avaient malheureusement des causes autrement profondes que la présence dans le Corps Législatif d'une majorité hostile.

CHAPITRE III

La banqueroute des deux tiers (Loi du 9 vendémiaire an VI)

La banqueroute des deux tiers. — Facilement vainqueurs de leurs faibles adversaires, les hommes du 18 fructidor édictèrent les mesures qui devaient courber la France sous leur joug : la presse fut mise pour un an sous l'inspection de la police, le rétablissement de la loi du 3 brumaire et les serments exigés de haine à la royauté et à l'anarchie, de fidélité et d'attachement à la république et à la Constitution de l'an III, permirent d'exclure des assemblées primaires et des assemblées électorales tous les éléments suspects, le pouvoir exécutif fut armé du droit de déporter les ecclésiastiques qui le gêneraient, et tous les inscrits sur la liste des émigrés non rayés définitivement durent sortir de France dans les 15 jours et émigrer réellement, n'eussent-ils jamais émigré jusqu'alors, pour la plus grande satisfaction de quantité de détenteurs de biens nationaux qui avaient vu avec épouvante venir le moment où la légalité de leurs acquisitions pourrait bien être examinée d'un peu près. Les éléments hostiles ainsi chassés ou réduits à l'impuissance, l'opposition étant bannie des Conseils mutilés et asservis, le Directoire, d'où la proscription venait de chasser Barthelemy et Carnot remplacés par Merlin de Douai et François de Neufchâteau, était entièrement maître de la situation. Impatient de sortir enfin de cette pénurie qui le torturait depuis si longtemps il ne perdit pas un instant pour reprendre le programme de son message du 14 thermidor, en y ajoutant seulement la banqueroute. Il exposa à ces débris d'assemblées qui persistaient à prendre les noms de Conseil des Cinq-Cents et de Conseil des Anciens « que la plaie la plus invétérée, la plus mortelle de l'Etat était l'embarras des finances », que les « conspirateurs royaux » avaient travaillé sans relâche à la rendre incurable depuis deux ans, qu'il était enfin devenu possible de la fermer, et qu'on pouvait y parvenir en augmentant le rendement de l'enregistrement, du timbre,

des postes et messageries, en rétablissant la loterie, en créant un droit d'entretien sur les routes, et surtout en « *mobilisant* », c'est-à-dire en remboursant en biens nationaux, la dette publique déjà liquidée ou encore à liquider (1).

Dès le 24 Villers déposa au Conseil des Cinq Cents le rapport de la commission des finances sur ces diverses propositions : elle les acceptait toutes, mais toutefois substituait à la mobilisation générale de toute la dette publique la consolidation d'un tiers de cette dette et la mobilisation des deux autres tiers, et réduisait à 616 millions, au lieu de 623, l'aperçu des dépenses totales, ordinaires et extraordinaires, de l'an VI. Il n'y eut pas d'opposition sérieuse : l'idée de la banqueroute était depuis longtemps dans l'air : elle avait déjà été presque officiellement proposée au Conseil et avait trouvé dans la minorité, et parfois même aussi dans la majorité, des gens peu scrupuleux auxquels souriait cette manière facile de sortir d'embarras, et qui auraient mérité, plus que la Constituante, les anathèmes jadis fulminés par Mirabeau contre ces hommes que tourmente « la soif de l'infâme banqueroute. » Beyts seul osa prendre la défense des créanciers de l'État, fit justice de ce sophisme, assez souvent répété, que les inscriptions ayant baissé de bien plus des deux tiers, il n'y avait nulle injustice à les réduire au tiers, comme si le fait d'avoir subi une perte était une raison pour se voir enlever toute espérance de la réparer (2), représenta qu'une émission de plusieurs milliards de Bons aurait pour conséquence leur dépréciation dans d'énormes proportions, et qu'il s'agissait en réalité de dépouiller leurs porteurs

(1) La banqueroute des deux tiers a été en effet tout d'abord dans la pensée du Directoire une banqueroute totale. « Il a fallu, écrit Saint-Aubin en 1816 (*Opinions sur les finances, la politique, la morale et la philosophie*) toute l'autorité, toute la persévérance des membres les plus respectables des deux Conseils, et surtout du Conseil des Anciens qui n'était plus sous le canon de la journée du 18, joints aux efforts courageux de quelques écrivains, du nombre desquels j'étais, pour obtenir grâce pour le pauvre tiers restant. »

(2) Un mauvais plaisant qui s'est caché sous le pseudonyme de *Malevolens* applaudissait à cette idée et lui rendait le mauvais service de la pousser à l'extrême. Si une inscription au capital primitif de 100.000 l. n'en valait plus lors de son dernier transfert que 24.000 il jugeait tout-à-fait légitime d'en réduire l'intérêt à 1.200 l. « Je serais bien surpris si le lendemain de cette loi salutaire toutes les rentes ne tombaient pas à 12 %, ne fût-ce que par la crainte d'une seconde loi semblable à la première, puis à peine à 1 % de leur valeur originaire. En peu de mois la France serait enfin dégagée de sa dette publique, cet importun fardeau qui tôt ou tard amènera la ruine des empires quand ceux qui en tiennent les rênes mettent trop de scrupule dans le choix des moyens de libération qu'on leur présente... Le mérite particulier de ce plan c'est la rapidité de sa marche. Je suis persuadé qu'en peu de mois son effet s'accomplira, et que les inscriptions disparaîtront de la surface de la France, à peu près comme les mandats, avant deux saisons révolues. Tel est mon plan de liquidation. Sera bien adroit celui qui en trouvera un meilleur... » (Moyens proposés par Malevolens, joueur à la baisse, pour la prompte liquidation de la dette publique). »

de 90 % de leur avoir. « Ce projet, ajoutait-il, renverse de fond en comble le crédit public, et les assurances verbales que nous donnerions dans le moment même que nous le détruirons par le fait seront insuffisantes pour le maintenir. »

Les Anciens, toujours plus prudents et plus modérés, se montrèrent moins disposés à entrer dans cette voie, et manifestèrent même une répugnance assez vive pour que le Directoire ait jugé nécessaire de leur adresser un message le 5 vendemiaire pour les presser de finir vite : « Un long délai s'est écoulé sans qu'il ait été pris un parti définitif pour faire cesser les maux, il ne faut plus dire qui nous menacent, mais qui entraînent toutes les parties du gouvernement vers leur dissolution. La fourniture des subsistances est toujours dans un état précaire : le traitement des fonctionnaires et salariés publics est suspendu depuis 4 mois. Portez vos regards, citoyens représentants, sur les différentes parties qui composent les dépenses générales, vous n'en trouverez pas une seule qui ne soit en souffrance. L'instruction publique n'est point organisée, faute de moyens : les travaux publics, les ateliers sont abandonnés... les blessés, les infirmes, les vieillards, ne trouvent plus les aliments qui leur sont nécessaires dans leurs hospices ». Sur quoi les Anciens décidèrent que le rapport leur serait fait dans 2 jours. Il le fut en effet, le 8, par Cretet.

Admettant, sans difficulté, les 13 premiers articles de la résolution, relatifs à des créations ou augmentations d'impôts, Cretet ne se prononçait pas quant au 14ᵉ, celui qui était relatif à la dette publique, et se bornait à énumérer les raisons pour et contre, laissant au Conseil à faire son choix : d'un côté l'empire de la nécessité, le danger d'écraser le contribuable sous des impôts excessifs, l'impossibilité de lui demander plus que la portion de son revenu dont l'Etat peut légitimement disposer: de l'autre l'importance dans un gouvernement républicain de donner à la masse entière des citoyens, des idées nobles et généreuses, qui s'accordent mal avec des réductions et des mobilisations forcées : le danger de tuer le crédit et d'accroître ainsi le poids des dépenses publiques, car un Etat paie tout beaucoup plus cher lorsque le crédit lui fait défaut : la honte de manquer à la solennelle promesse de la Révolution commençante de mettre la dette publique sous la sauvegarde de l'honneur et de la loyauté française : l'inconvénient d'écarter de nos fonds les capitalistes étrangers dont on aurait le plus grand intérêt à avoir le concours : l'impossibilité de rassurer le public contre la crainte perpétuelle d'un nouvel acte semblable : le péril de donner un nouvel aliment à l'agiotage en lançant dans la circulation pour 3 milliards de bons, etc. Cretet a peut-être eu envie de dire, mais il n'a pas

dit, cette grande vérité qu'un Etat peut toujours payer quand il en a sincèrement la volonté, et qu'en tout cas, s'il y a vraiment impossibilité, mieux vaut, à tous points de vue, atermoyer que supprimer sa dette. Il est difficile de dire si le silence gardé à cet égard doit être imputé au rapporteur ou à la commission elle-même.

Le projet fut défendu par Lacombe-Saint-Michel, par Vernier, qui représentèrent qu'une dette trop lourde est une grande cause de faiblesse pour un Etat (chose incontestable, mais une banqueroute en est une bien pire encore) : que la mesure proposée donnerait aux titres de la dette une valeur certaine et réelle au lieu d'une variable et imaginaire : que mieux valait pour les rentiers eux-mêmes un tiers bien assuré qu'un quart mal payé (mais si le Trésor était incapable de bien payer ce quart, comment lui serait-il plus facile de payer ce tiers, et, s'il avait payé si mal, sa gêne serait accrue, et non pas diminuée, le jour où il se mettrait à payer mieux). Clauzel soutint que la nation remplissait tous ses devoirs envers ses créanciers en leur abandonnant ses domaines et que d'ailleurs les gens qui par leurs prêts avaient jadis rendu possibles les largesses déprédatrices de la cour méritaient peu de considération. Fallait-il accabler d'impôts, pour gorger d'or les sangsues usurières qui lui en firent les avances à des conditions éhontées, ce bon peuple qui n'en avait jamais profité » ?

Mais n'était-ce pas plutôt le véritable intérêt de ce peuple que l'Etat fût invariablement fidèle à ses engagements ? C'est ce que firent ressortir, avec une grande élévation de langage, les orateurs qui osèrent combattre la résolution. « Qu'un peuple, disait Rousseau, destiné par sa gloire à devenir le modèle des autres peuples, soit réduit, au milieu même de ses triomphes et avec des ressources supérieures à celles de ses ennemis, ou qu'il se condamne lui-même à descendre à cet excès d'opprobre et d'avilissement, c'est ce que je ne saurais me figurer... Quelle plaie ne feriez-vous pas au crédit national si trahissant la foi publique vous adoptiez l'injuste système de libération qu'on vous propose, et si vous répandiez sur le berceau de la République française l'ignominie d'une déloyauté aussi révoltante ! » Et il rappelait tout ce que les créanciers de l'Etat avaient déjà souffert du fait de cette Révolution au succès de laquelle ils avaient si énergiquement contribué: l'injustice de forcer des citoyens à abandonner une propriété de leur choix pour une autre, très opposée peut-être à leurs goûts, à leurs habitudes, de « substituer dans leurs débiles mains le marteau des Cyclopes à l'aiguille de Minerve » ; le danger d'offrir encore, avec ces nouveaux bons « une proie immense à l'agiotage qui l'attend et qui déjà la dévore en espérance ». S'attaquant à une disposition d'une ironie

cruelle qui envoyait les porteurs des futurs bons deux tiers, en cas d'épuisement des domaines nationaux en France, se pourvoir à Saint-Domingue et autres colonies françaises. « Est-ce en Europe, disait-il, est-ce à Saint-Domingue, qu'il faudra que tel ou tel créancier aille asseoir son nouveau titre ? Obtiendra-t-il en échange de son contrat, éteint sans son aveu, une maison, un champ, une savane ? On l'ignore. Quand viendra son tour d'être indemnisé ? On l'ignore. Sur quel pied le sera-t-il ? On l'ignore. Et cela s'appellerait une juste indemnité ! Nos embarras actuels paraissent à leur comble, et l'on en conclut que pour en sortir il ne nous reste d'autre parti que de trahir lâchement la foi publique comme si c'était dans la fange et dans l'opprobre que la nation française dût aller chercher quelque nouvel appui ! » Delzons montra l'Etat plus coupable que le banqueroutier frauduleux qu'il doit punir et que le brigand armé dont il doit purger les routes : après avoir absorbé tant de richesses, biens du clergé, des émigrés, des universités, des domaines royaux, quelle honte d'être réduit à une telle faillite ! Baudin (des Ardennes) demandait au moins qu'on laissât au Conseil le temps d'examiner la situation, qu'on ne le forçât pas à voter en réalité 14 lois en une seule, qu'on ne lui infligeât pas la honte de paraître le réduire à être une machine à sanctionner. Il n'eut pas cette satisfaction et le 9 vendémiaire an VI (30 sept. 1797) fut votée la célèbre loi connue sous le nom de banqueroute des deux tiers, ou sous l'appellation ironique de liquidation Ramel, et qui était en réalité moins une loi que la réunion, comme l'avait dit Baudin, de 14 lois différentes, destinées à donner à la France (malheureusement à lui donner seulement sur le papier) un budget régulier et en équilibre, et à ouvrir enfin dans l'histoire de nos finances une ère nouvelle.

Ce budget était fixé en recettes (et allait l'être aussi peu après en dépenses) à 616 millions, très appréciable réduction par rapport au milliard prévu par la loi du 16 brumaire an V. La paix, qui était à la veille d'être conclue avec l'Autriche, qu'on voulait encore espérer prochaine avec l'Angleterre, d'une part, de l'autre la réduction de la dette publique, étaient des causes de cette diminution considérable. A ces 616 millions devaient faire face les ressources suivantes pour la détermination desquelles les leçons de l'expérience n'avaient pas été entièrement perdues, certaines diminutions et certaines augmentations l'attestent, mais sans qu'on fût encore arrivé cependant à s'affranchir de certains préjugés et de certaines hésitations.

Tout d'abord la foncière, dont l'exagération était unanimement reconnue, était abaissée à 228 millions en principal et même, plus exactement, à 205, déduction faite des cotes nationales, c'est-à-dire

des cotes souvent si exagérées par une très coupable fraude qui devaient peser sur les biens nationaux et que la nation se payait pour ainsi dire à elle-même : la diminution était donc fort sensible, et l'on comptait sur elle pour avoir une perception plus régulière et plus prompte. Injonction était faite à la moitié la plus imposée des contribuables de chaque commune d'acquitter avant le 1[er] nivôse la moitié de leur foncière an VI, aux autres le quart, après quoi le reste serait payé par 9[e] dans les 9 mois suivants : percepteurs, receveurs, préposés, étaient responsables du recouvrement, répartiteurs et administrations municipales de la formation des rôles dans les délais prescrits. Les rôles définitifs de l'an V devaient être achevés pour le 1[er] frimaire et servir, sauf la réduction proportionnelle résultant de la diminution des deux contributions directes, pour la perception de celles de l'an VI. Les contributions directes de l'an V et tout l'arriéré des exercices antérieurs devaient être soldés pendant les mois de vendémiaire et de brumaire. — Or, il ne restait pas moins de 198 millions arriérés sur les impositions, emprunts forcés, etc., antérieurs à l'an V (1) ; le législateur ne pouvait pas, sérieusement, penser qu'il suffirait d'un article de loi pour faire rentrer en moins de deux mois des sommes aussi considérables. Les mécomptes graves qui avaient nui à la loi à peu près semblable du 17 brumaire an V auraient dû le guérir de cette illusion — La contribution personnelle et mobilière et somptuaire était comme la foncière l'objet d'une diminution assez sensible, 10 millions: 50 au lieu de 60.

Les droits d'enregistrement — toujours payables en numéraire, sauf à faire la réduction en valeur vraie des prix précédemment stipulés en papier — recevaient quelques modifications. Les transmissions à titre gratuit d'immeubles réels étaient taxées à 1 % en ligne directe (moitié seulement pour donations par contrat de mariage), à 1 1/2 % entre maris et femmes, 3 % entre frères, oncles et neveux, 4 % entre toutes autres personnes : les droits de succession restaient échelonnés dans les mêmes cas entre 1/2 et 5 %. L'estimation en capital des immeubles réels était portée à 22 fois le revenu réel, à 18 fois pour les maisons et bâtiments (autres que ceux destinés à l'exploitation des fonds ruraux). La régie était armée du droit de requérir expertise : les contre-lettres étaient déclarées nulles : les actes sous seing privé devaient être enregistrés dans les trois mois sous peine de triple droit. Les droits d'enregistrement

(1) C'était ce qu'on appelait *grand arriéré*. Le détail s'en trouve dans les tableaux dressés par Ramel les 15 pluviôse et 1[er] germinal an VI : AD IX 504, AF III, 120.

étaient étendus aux jugements rendus par les juges de paix qui avaient tant servi à éluder les droits, par la substitution de jugements concertés à des actes volontaires ou nécessaires. De l'enregistrement on attendait 70 millions. Prévisions plus modérées, tarifs plus élevés que l'année précédente : les déceptions de l'an V avaient été une leçon.

Le timbre, duquel on en attendait 16, recevait aussi quelques accroissement sensibles : celui-ci surtout, de portée politique au moins autant que fiscale, que les journaux allaient être désormais astreints au timbre, de 1 sou par numéro dans la plupart des cas. « Espèce de sourdine placée sur les organes de l'opinion publique », disait le commissaire du Directoire près l'administration de la Seine. Le timbre fut étendu aux cartes à jouer, aux papiers de musique, aux affiches.

Un droit de 2 pour 100 du montant des créances hypothécaires antérieures à l'entière mise en activité du régime hypothécaire, de 1 pour 100 des créances postérieures, était établi : produit escompté, 8 millions.

La patente, à laquelle aucun changement n'était encore apporté, mais dont Cretet, dans son rapport, faisait prévoir une prochaine amélioration, devait être perçue conformément aux lois rendues pour l'an V, et produire 20 millions ; les douanes, 8.

Les longs débats sur le meilleur régime des postes et messageries étaient enfin momentanément terminés par la décision d'affermer la poste aux lettres, avec suppression du contre-seing et de la franchise, sauf pour le Bulletin des lois. La franchise était l'occasion de fraudes considérables, et l'opinion la condamnait fortement : mais peut-être ne prévit-on pas assez que sa suppression allait fournir tantôt un prétexte, tantôt un motif très fondé d'inaction aux administrations municipales, absolument dénuées de ressources pour payer les frais des envois qui leur étaient adressés par les ministères ou départements, et cette difficulté ne tarda pas à se révéler comme fort sérieuse (1). C'était s'en préparer une autre que décréter, comme on le fit, qu'un dédommagement serait accordé aux fonctionnaires

(1) Il fallut leur accorder des délais pour le paiement, délais successivement étendus jusqu'au 30 ventôse. Concession insuffisante : on avait trop oublié que l'inaction était la suprême ambition des administrations, surtout municipales. « J'ai la conviction, écrivait le 19 pluviôse an VI Coyaux, commissaire du Directoire près la Vendée, que la plupart des administrations de canton ainsi que les commissaires civils près icelles, ne retirent plus depuis le 1er pluviôse aucun des lettres et paquets qui leur sont adressés par l'administration centrale et par an, parce que les directeurs exigent qu'on leur en paye le port... » Il en était partout de même, et pour cause. Le commissaire du Directoire près l'Ille-et-Vilaine écrivait le 13 brumaire an VI : « Il m'est alloué 200 fr. par

publics en compensation de la franchise qui leur était enlevée (1). La régie nationale des messageries était supprimée et une taxe du 10e du prix des places établie sur les voitures qu'exploiteraient désormais les entrepreneurs particuliers. Des postes et messageries était attendu un produit de 14 millions.

Le droit de passe sur les chemins, dont l'établissement venait d'être voté le 24 fructidor, devait être perçu sur toutes voitures et bêtes de somme au moyen de barrières et de bureaux placés sur les grandes routes, régis d'abord pour le compte de l'Etat, et destinés ensuite à être affermés par la voie des enchères. Le produit qu'on en attendait (20 millions pour l'an VI) devait être exclusivement consacré à l'entretien, à la confection et à l'administration des grandes routes. Les tarifs devaient en être réglés par une loi ultérieure (2).

La loterie nationale de France était rétablie sur les mêmes bases qu'avant sa suppression. L'attrait des 12 millions qu'on en attendait avait fait passer par-dessus la répugnance qu'inspirait généralement l'emploi d'un moyen fiscal aussi condamnable. « Courbons notre raison, disait Cretet, sous l'impérieuse nécessité : regrettons le temps que nous laissâmes écouler sans rechercher des moyens de finance plus convenables, et signalons cette faute à nos successeurs, pour qu'ils puissent la réparer dans des temps plus heureux. »

mois et il suffit de quelques courriers pour absorber cette somme. » (F^5 II, Ille-et-Vilaine 17). Le commissaire du Lot-et-Garonne jugeait l'exécution des lois impossible, si la franchise du contre seing n'était pas rétablie pour les autorités constituées (11 prairial VI : F^7 7439) etc., etc..

(1) Les membres du Corps Législatif avaient la franchise, et la question de l'indemnité à leur accorder comme dédommagement de cette suppression donna lieu à de curieux débats où fut discutée l'utilité, ou le danger, de faciliter aux représentants des relations avec la France entière. L'opinion fut soutenue que c'était à cette facilité qu'il fallait attribuer les malheureuses journées des 31 mai et 2 juin, et que « des patriotes purs eussent été poursuivis, incarcérés, assassinés, sous le prétexte d'un prétendu fédéralisme » et aussi la « corruption de l'esprit public à la veille du 18 fructidor. » Une loi du 5 brumaire an VI alloua 40.000 fr. au Conseil des Cinq Cents et 20.000 à celui des Anciens, à répartir par eux entre leurs membres en proportion de la distance entre leurs départements et le siège du Corps Législatif.

(2) Cette loi, du 3 nivose an VI, rencontra jusqu'au bout des adversaires passionnés qui voulaient y voir une résurrection des douanes intérieures. Il dut y avoir 1200 barrières pour toute la République, soit en moyenne à peu près 12 par département, chiffre extrêmement insuffisant : dans de telles conditions elle pouvait causer beaucoup de gêne et d'irritation mais fort peu de produit. Elle irrita beaucoup en effet. « Il n'y a qu'un cri contre cette institution, écrit en floréal an VI le commissaire près la Côte-d'Or : tous les voyageurs disent qu'il faut supprimer les barrières ou abattre les arbres de la liberté : ces deux choses sont incompatibles. »

A chaque barrière devaient être affectés 3 militaires, invalides ou retraités, payés de 150 à 250 fr., plus une remise sur leur perception. Une voiture à 1 cheval devait 2 sous par 5 kilomètres ; à 2 chevaux, 5 sous. Les contestations, les violences réciproques, les faits de corruption, étaient incessants. Peu d'impositions furent aussi impopulaires.

Une augmentation des droits sur les tabacs venant de l'étranger, suffisante pour procurer un produit de 10 millions ; un demi-million à attendre de la marque d'or et d'argent, un autre des poudres et salpêtres ; 30 millions du revenu des forêts, salines et canaux, 20 de celui des domaines nationaux, 20 autres de la vente des domaines nationaux, 10 des créances sur les puissances étrangères, 15 des rescriptions bataves, 87 de l'arriéré des contributions et autres créances du Trésor, complétaient le total requis de 616 millions. On verra plus loin ce que devaient devenir, à l'épreuve de la réalité, ces différentes espérances. Mais remarquons dès maintenant que si cette loi était plus fiscale que celle de l'an V et résolvait enfin diverses questions agitées sans résultat pendant le cours de cette année, elle ne prenait pas encore le vrai moyen qui s'imposait pour garantir au Trésor un revenu bien certain, le retour aux contributions indirectes : les droits sur le tabac, annoncés plutôt que créés, n'étaient qu'un essai timide dont l'avenir allait bientôt démontrer l'insuffisance.

A peine est-il besoin d'ajouter que les entraves gênantes dont l'ancienne majorité avait tenu à entourer le Directoire en ce qui concernait les négociations disparaissaient : la loi du 3 frimaire an IV était rétablie et celle du 9 thermidor an V rapportée.

En fixant à 616 millions l'état des fonds nécessaires pour les dépenses ordinaires et extraordinaires de l'an VI la loi du 9 vendémiaire n'en réglait pas le détail, et c'est seulement une loi postérieure, celle du 22 frimaire an VI, qui le détermina: 325 millions pour l'ordinaire, 271 pour l'extraordinaire : en tout 341 pour la guerre, 83 et demi pour la marine, 58 pour l'intérieur, 7 pour la justice, 4.966.000 pour la Trésorerie nationale, 1.963.000 pour la police générale, 3.501.000 pour les relations extérieures, environ 16 pour l'imprévu, 11 millions (environ) pour les pouvoirs publics : enfin la somme affectée aux rentes et pensions était de 83.333.333 : après les quelques évaluations différentes qu'avaient dans les mois précédents données de leur total Treilhard (246 millions), Gibert Desmolières (d'abord 246 aussi, puis 248), Delzons (245), Ramel (264 : rapport du 25 fructidor an V), Lebrun (261, 24 floréal an V) — il faut d'autant moins s'étonner de ces différences d'estimation qu'ici, outre les obscurités et le désordre ordinaires des comptes, intervenait une cause particulière de mobilité, à savoir la marche des liquidations, et aussi les inscriptions ou radiations sur la liste des émigrés, qui faisaient revivre ou qui éteignaient certaines rentes), c'était en dernière analyse à la somme de 250 millions qu'on se fixait (1) et c'était cette dette

(1) Dont rentes perpétuelles 110 millions: viagères 70; pensions 70. Ces chiffres ne doivent être regardés que comme très approximatifs: en réalité la

annuelle de 250 millions que l'on réduisait arbitrairement par la suppression des deux tiers à 83.333.333, dans l'espérance illusoire d'en finir ainsi avec le déficit et par cette brutale opération de rendre à nos finances la santé.

Rentes viagères et pensions n'étaient point soumises à nouvelle inscriptions : elles devaient être seulement payées « provisoirement » à raison du tiers. Quant au tiers conservé des rentes perpétuelles, ou tiers consolidé, il devait être réinscrit sur un nouveau Grand Livre de la dette publique, dont une loi du 6 nivôse ordonna la formation.

Ce tiers, consolidé, était déclaré exempt de toute retenue, présente ou future : les deux autres tiers, mobilisés, seraient remboursés en bons au porteur (1), le capital des rentes perpétuelles étant calculé sur le pied du denier 20 et celui des rentes viagères sur le pied du denier 10; les bons deux tiers devaient être admis en paiement de la portion des biens nationaux payable en effets, le tiers consolidé en paiement de la portion exigible en numéraire. Le produit net des contributions administrées par la régie de l'enregistrement, et subsidiairement des autres contributions indirectes (2), était spécialement affecté au paiement des rentes conservées et des pensions. Il devait être pourvu incessamment et par une loi particulière à l'amélioration

situation exacte était ignorée et d'ailleurs elle variait constamment avec le mouvement des liquidations. Pour les pensions surtout l'obscurité était extrême et un rapport de Gaudin du 20 août 1806 (AF IV 1252) en a parfaitement expliqué les raisons. Le désordre et la confusion avaient régné dans cette partie pendant toute la Révolution, au point que des représentants en mission les avaient fait payer à leur gré. On pensait en l'an VI que le total pouvait s'en élever à 67.600.000, soit pour le tiers conservé 22.500.000. Le chiffre de 83.33.333, adopté comme le montant des rentes et pensions réduites au tiers, fut certainement au-dessus de la vérité pour l'an VI : en ce moment les rentes perpétuelles inscrites se montaient à 108.371.513, dont le tiers était 36.123.833 (AF IV 1252) ; les rentes viagères, réduites au tiers, ne semblent pas avoir même atteint 13 millions (12.768.825, AF IV 1252) : et en comptant les pensions pour 22.500.000, on n'arrive qu'à 71 $\frac{1}{2}$ pour le tout. C'est dans les années suivantes que ces totaux s'augmentent, preuve de l'indifférence que beaucoup de rentiers avaient mise à faire valoir leurs droits pendant les années du papier monnaie, et que les chiffres prennent plus de certitude. Au 1er vendémiaire an VIII (rapport d'Arnould du 29 de ce mois) le tiers conservé devait atteindre, en tout, près de 76 millions, bientôt 79. Au conseil des finances du 15 thermidor an VIII Gaudin indiqua les chiffres suivants: perpétuel, 34.615.089; viager, 19.260.497; pensions, 26 millions: total, 79.882.586 (AF IV 1248).

(1) Sur ces bons, conformément à l'habitude prise depuis 1793 de ne considérer dans la dette publique que la rente et jamais le capital, était seul inscrit le chiffre de la dette mobilisée, mais il était convenu que cette somme valait en capital 20 fois sa valeur nominale. Ainsi par exemple, un rentier de 300 fr. recevait par la loi de vendémiaire an VI : 1° 100 fr. de tiers consolidé; 2° 200 francs de bons deux tiers, réputés valoir 4.000.

(2) Ce mot était pris alors dans un sens très général et s'appliquait, non pas uniquement aux impôts de consommation, mais à tous les revenus publics autres que les taxes directes.

du sort de ceux des rentiers de l'État qui se trouveraient réduits par l'effet de la présente loi à une inscription de 200 francs et au-dessous. — Cette loi, qui malgré cette promesse se fit longtemps attendre au grand préjudice de cette catégorie si intéressante, et qui fut rendue seulement le 12 brumaire an VII, attribua à tout rentier de 600 francs et au-dessous jusqu'à 50, moitié de sa rente en tiers consolidé et moitié en bons deux tiers : à tout rentier de 50 et au-dessous, liquidation de la totalité de sa créance en tiers consolidé.

Ainsi, pour prendre un exemple, le propriétaire d'une rente de 1.500 francs, ayant jadis supposé un capital de 30.000, était réduit à 500 francs de rente et recevait des bons deux tiers pour un capital de 20.000 francs : mais, dès le 19 frimaire an VI, premier jour où le cours de ces bons ait été officiellement constaté (2,76 %), ce capital était réduit à 552, et de chute en chute, allait l'être à 190, si l'on considère le cours du 17 brumaire an VIII (0,95). Le tiers consolidé lui-même étant, aussi, fortement atteint par la baisse, dès le 2 pluviôse an VI son capital réel se trouvait réduit à 2.100 en tiers consolidé (500 francs de rente à 21) et à 554 en bons deux tiers : au 17 brumaire an VIII à 1.328 (1.138 en tiers et 190 en bons deux tiers). Quand la loi du 30 ventôse an IX fit échanger ces bons deux tiers contre des rentes perpétuelles au 400e de leur capital nominal, soit 50 francs de rente pour 20.000 francs, ce rentier se trouva réduit à 550 francs de rente, représentant au début de pluviôse an IX 5.772 francs de capital. C'est par ces chiffres, suffisamment éloquents pour se passer de commentaire, que l'on peut mesurer la cruelle atteinte portée aux fortunes particulières — et par conséquent à la fortune publique — par la banqueroute des deux tiers.

Mais, objectait-on assez souvent, alors et depuis, qu'était-il payé aux rentiers avant cette fameuse banqueroute, et sans remonter même aux temps désastreux de l'assignat et du mandat ? Un quart en numéraire, et trois quarts en bons : ou, plus exactement, n'y ayant jamais eu de numéraire que dans les textes de loi, un quart en bons du quart, et trois quarts en bons trois quarts, soit pour ce rentier de 1.500 francs, au cours du 1er fructidor an V, 150 d'une part et 130,62 de l'autre, 280,62 en tout, moins que les 500 de son tiers consolidé. Quant au capital, loin d'être en perte, il recevait au contraire un notable avantage par la facilité de convertir en biens nationaux, à sa valeur nominale, un capital jusque-là considérablement diminué par la dépréciation des cours. Puis n'était-il pas de l'intérêt bien entendu des rentiers de recevoir ce tiers exactement payé plutôt qu'un tout, promis, mais non tenu : et n'était-il pas aussi de leur intérêt, plus qu'à tous autres citoyens, que le gouvernement eût plus de ressources pour faire la guerre et pour

contraindre l'ennemi à la paix ?— De tous ces sophismes Saint-Aubin a fait justice, avec sa verve et son bon sens ordinaires (1). Ce tiers si pompeusement vanté, qu'était-il, sinon une promesse, exactement comme les quarts et les trois quarts ? Et si « supprimer les deux tiers de sa dette est une manière de se présenter à l'ennemi dans une attitude imposante pour l'intimider et le forcer à la paix, pourquoi ne pas se ménager une attitude bien plus imposante encore en ne payant plus rien du tout ? Quand on met les deux tiers de sa dette au croc, on peut bien y ajouter le troisième. » Et il ajoutait à ces plaisanteries de courageuses sorties contre ce gouvernement qui avait tant reproché à ses adversaires de le mettre dans l'impossibilité de payer rentiers et fonctionnaires, et qui au lendemain de sa victoire frappait ces rentiers bien plus gravement, et dans le présent et dans l'avenir. Cette paix, d'ailleurs, cette paix si ardemment désirée, cette paix invoquée comme prétexte pour légitimer la banqueroute, le meilleur moyen d'y contraindre l'Angleterre ne serait-il pas d'engager les capitalistes étrangers, par une loyauté parfaite, à retirer leurs capitaux de ses fonds publics pour les placer dans les nôtres ?

C'était en imposer aussi que de présenter les intérêts des rentiers comme suffisamment garantis par la possibilité de convertir leurs rentes en biens nationaux : outre qu'un tel échange peut ne pas être du goût ou de l'avantage de beaucoup, l'opération allait être rendue malaisée par les retards qui furent apportés à l'émission des bons 2/3, et aussi par la clause qui ajournait à un mois après la paix générale le moment où ces bons 2/3 seraient *seuls* admis en paiement de la portion du prix des biens nationaux payable en effets. L'émission fut lente en effet : et Legot pouvait dire aux Cinq Cents le 14 messidor an VI que les acquéreurs allaient être obligés d'acheter de ce papier à des prix excessifs aux agioteurs et accapareurs, et que sur 10,9 peut-être seraient obligés d'abandonner (2). De plus, et surtout, les rentiers voulant payer en bons

(1) *Observations sur le projet d'anéantir une grande partie de la dette consolidée d'une manière avantageuse aux rentiers* (AD IX 571). — *Sur la mobilisation des deux tiers de la dette publique* (Lb[42] 447.)

(2) Il faut dire cependant que quand il s'agit de mettre en circulation les bons 2/3 on s'avisa qu'on avait sous la main un papier pouvant jusqu'à un certain point en tenir lieu, à savoir 50 millions en mandats de 5 fr. non utilisés jadis au temps des mandats territoriaux : un mandat ou coupon de 5 fr. fut réputé valoir 20 fois son montant en capital. Mais ce n'était pas une heureuse idée que de paraître lier les bons 2/3 à une valeur qui n'avait laissé que les plus fâcheux souvenirs et le crédit des bons n'y gagna point. De plus on négligea souvent d'annuler ces mandats lors de leur rentrée : Poullain Grandprey dans un rapport du 1er floréal s'est élevé avec force contre cette pratique illégale et funeste. Une loi du 23 floréal an VI a autorisé réémission de 25 millions de ces mandats rentrés à la Trésorerie nationale : une autre du 21 fructidor en ajouta encore 25

rencontraient la concurrence des autres effets admis à ce paiement par la loi de brumaire an V, ordonnances des ministres, bordereaux de liquidation de la dette publique ou de la dette des émigrés, bons de réquisition, etc, et ce n'était qu'un mois après la paix générale que leur droit devait s'exercer exclusivement. La loi du 9 vendémiaire, a dit très justement Ozun, député aux Cinq Cents, traçait un cadre, mais ne se préoccupait pas que ce cadre fût rempli. Calculer la somme à laquelle les enchères porteraient les biens restant à vendre était chose évidemment impossible et par conséquent il n'était pas plus possible d'affirmer que les porteurs de bons 2/3 trouveraient à les utiliser, ou qu'ils en auraient assez pour payer leurs achats, s'ils en faisaient.

Les ventes faites rien que pendant l'an VI d'après la loi du 9 vendémiaire se sont montées à : 1re moitié de la mise à prix, 123.731.032 ; 2e moitié et addition produite par les enchères, 4.814.991.760 (1) ; or il n'a été émis jusqu'à la fin de l'an VI que 1.400 millions de bons 2/3 : et en tout l'émission n'a atteint que 3.964.726.814, Donc une notable partie des biens vendus en l'an VI a forcément échappé aux porteurs de bons 2/3. Une atteinte beaucoup plus grave à leurs droits a été la loi du 26 vendémiaire an VII qui n'admettant plus de vente autrement qu'en numéraire a été, à vrai dire, une seconde banqueroute faite aux rentiers. Sans doute elle ne dura qu'un instant, la loi du 27 brumaire étant venue presque aussitôt après rétablir la vente, même exclusive, en bons 2/3, des maisons, bâtiments et usines : par là la quasi totalité de ce qui restait des bons 2/3 put s'écouler dans cette direction. Il n'en est pas moins vrai que toutes ces circonstances n'impliquaient pas de la part du gouvernement un souci bien vif de procurer un emploi sûr de leur papier aux créanciers qu'il obligeait à recevoir ses bons ; pas plus, d'ailleurs, que les transferts longs et coûteux exigés pour payer en inscriptions du tiers consolidé la partie

autres. Par là il n'y eut pas à proprement parler pénurie de bons : mais le remède était peut-être pire que le mal.

Y-a-t-il eu, en outre, quelques réémissions frauduleuses? Dans un rapport du 22 thermidor, fort sévère pour les commissaires de la Trésorerie, Richard des Vosges signalait « le labyrinthe dans lequel votre commission se trouve engagée lorsqu'elle procède à quelques recherches, et la difficulté de pénétrer les nuages dont quelques opérations sont enveloppées. » Ces plaintes donnent beaucoup à penser.

(1) AF IV 1249.— Il n'y a pas unanimité sur ces chiffres. Ramel dit 4.661.240.624 dont 319.169.094 pour la mise à prix. Crassous (rapport du 11 fructidor an VI) dit à cette date 4.110.636.679, dont 291.815.334 de mise à prix. Le point important est que l'émission des bons s'est montée à 3.964.726.814. — En fait les biens à acheter n'ont jamais manqué aux bons 2/3, ni, mais seulement après l'an VI, les bons 2/3 aux biens à acheter ; mais rien ne garantissait cette quasi-équivalence, et il y avait là une cause de faiblesse.

du prix des biens nationaux payable en numéraire n'impliquaient de sa part beaucoup de respect des droits de ses créanciers si maltraités (1).

Une des grandes faiblesses du gouvernement directorial a été d'être toujours dominé par l'idée que vendre contre des créances ce qu'on pourrait peut-être vendre pour de l'argent était une mauvaise opération : et c'en est une en effet quand on obéit à l'arrière-pensée de se dispenser de payer ses dettes et de consacrer à de tout autres usages le numéraire impatiemment attendu. Calcul inavouable et inavoué, mais évident, et justement mais inutilement critiqué par Saint-Aubin qui s'est moqué ici encore (hélas, quelle abondante matière on fournissait à ses sarcasmes !) de cette répugnance à vendre les biens contre des *valeurs mortes* (2). « Valeurs mortes disait-il, c'est-à-dire créances qui étaient très vivantes quand on les a contractées, mais que l'on a tuées depuis par des arrêtés... en ne les payant pas. Dès qu'on parle de vendre des biens nationaux contre des inscriptions ou autres créances exigibles, on entend crier de toutes parts : Ce mode de vente est ruineux pour l'Etat, qui ne reçoit par là que des valeurs mortes. Il me semble que si elles sont mortes ce n'est pas pour l'Etat mais pour le créancier qui a le malheur d'en être nanti. » C'est par application des mêmes principes — il serait plus exact de dire, de la même absence de principes — que l'Etat, qui devait recevoir les bons du quart comme numéraire en paiement des contributions, s'obstina longtemps à ne les recevoir ainsi (loi du 10 floréal an V) qu'en paiement des contributions du rentier même qui les avait reçus, réduisant celui-ci à n'en avoir pas emploi, s'il était assez mal appris pour que le quart de ses rentes excédât le total de ses contributions. On se refusait aussi à les recevoir en paiement des droits d'enregistrement. « Je ne vois pas, disait Saint-Aubin, comment on peut appeler valeurs mortes les bons du quart qui dispensent de payer des écus vivants. Cette distinction infernale a coûté non des millions mais des milliards. Il n'est pas étonnant que les fournisseurs aient stipulé des prix doubles ou fourni seulement moitié lorsque sur dix ordonnances qui leur étaient données en paiement, 9 devenaient des valeurs mortes mises à l'arrêté... Le ministre qui leur avait donné des valeurs très vivantes ne voulait plus les recevoir, sous prétexte qu'elles étaient mortes depuis. La pénurie du Trésor et la loi supérieure de l'urgence des besoins avaient intro-

(1) En pareil cas l'article 103 n'accordait qu'un délai fort court de 20 jours pour le paiement total ; délai qui fut, il est vrai, accru de 3 mois par la loi du 24 frimaire an VI.

(2) « Sur les bons du quart donnés aux rentiers, 27 nivôse an VI (Lb^{42} 1748). — De même dans *l'Historien* des 6 prairial et 22 messidor an V.

duit une telle mortalité parmi ces valeurs qu'on cherchait à s'en défaire au moment qu'on les recevait, crainte d'en voir mourir une partie de mort subite. Comment y aurait-il un crédit public possible quand le ministre des finances a la douleur de voir à son audience des rentiers créanciers de l'Etat qui lui demandent un sursis pour paiement des droits d'enregistrement en attendant qu'ils puissent réaliser avec moins de perte les bons du quart qu'on leur a donnés en paiement pour leurs arrérages et que la régie des domaines ne veut pas reprendre ? Il ne faut pas de *mezzo termine* en matière de crédit. Il serait aussi difficile à un gouvernement d'avoir du crédit avec une loyauté de *mezzo termine* qu'il le serait à un négociant de faire circuler une partie de ses billets en refusant d'acquitter les autres ».

Qu'un gouvernement réduit à la plus affreuse pénurie donne du papier au lieu d'argent à ses créanciers, cela, certes, est déplorable ,mais peut être quelquefois inévitable ; du moins l'honnêteté la plus élémentaire exigerait-elle qu'il procurât à ce papier les débouchés les plus larges qu'il se pourrait ; or c'est juste le contraire qui fut dans les habitudes du Directoire. Un jour, le 5 brumaire an VI, le Conseil des Cinq Cents fut saisi de la pétition d'un citoyen demandant à être autorisé à payer ses créanciers avec les bons que lui, créancier de l'Etat, venait d'en recevoir : le premier mouvement du Conseil fut de renvoyer cette pétition à sa commission des finances ; mais sur l'observation de Delleville qu'il fallait se garder, pour éviter un mal particulier, d'en faire un général, et qu'il valait mieux que ce papier pérît entre les mains de son propriétaire qu'entre celles de l'universalité des citoyens, il se ravisa et passa à l'ordre du jour sur cette pétition. Le fait est caractéristique et éclaire d'un jour singulier toute l'histoire des finances en ces temps désastreux : on se souciait fort peu de faire quelque chose pour ceux à qui on devait, on jugeait suffisant de faire semblant.

Un temps encore bien long devait s'écouler avant que le gouvernement semblât avoir conscience de l'iniquité dont il se rendait coupable en limitant ainsi l'usage du papier qu'il donnait en paiement à ses rentiers. Le 23 nivôse an VI la commission des finances des Cinq-Cents proposa d'admettre les bons du quart en paiement de toutes contributions directes et des domaines nationaux vendus en exécution de la loi du 28 ventôse an IV ; mais l'ajournement fut encore voté sur l'observation de Portiez de l'Oise que ce serait diminuer les rentrées du Trésor et par là même diminuer les chances de paiement des rentiers. Ce fut seulement une loi du 28 vendémiaire an VII qui décida paiement des intérêts de la dette publique pour le 2e semestre an VI en bons au porteur admissibles de toute main en paiement de toutes contributions directes de tout citoyen. « Annon-

çons, disait Malès, que cette loi de vendémiaire est un acte *permanent* de la volonté nationale, que nous regardons véritablement les rentes et les pensions comme une des dettes les plus sacrées de l'Etat, et que jusqu'à ce que le paiement s'en effectue à bureau ouvert et à échéance, la même porte restera ouverte à l'écoulement des bons qui seront délivrés, de semestre en semestre, aux créanciers et aux pensionnaires ; du jour que vous aurez proclamé ce grand acte de justice envers tous ceux à qui la République doit des rentes ou des pensions, et que vous aurez pris des mesures qui portent dans toutes les âmes la conviction qu'il n'y a plus à craindre de pas rétrogrades sur cet objet, vous verrez le capital de votre dette consolidée se relever de jour en jour. » C'est ce que fit une loi du 22 floréal an VII: Cretet, son rapporteur aux Anciens, se félicita « que les rentiers entendissent proclamer dans les deux Conseils des maximes pures et constantes de la conservation de la foi publique et du crédit national » et qu'ils vissent « se fixer la morale politique de la nation, altérée par la tourmente de la Révolution » ; et Saint-Aubin considérait comme une des premières conditions du rétablissement du crédit public une déclaration solennelle qu'il ne serait jamais rien changé à l'avenir à cette loi de floréal an VII. Il avait raison : mais quelles atteintes a subies la bonne foi lorsqu'il faut attendre si longtemps une loi d'une équité aussi élémentaire, et s'y reprendre à plusieurs fois pour oser reconnaître à des rentiers non payés en l'argent qui leur a été promis le droit d'utiliser au mieux de leurs intérêts le papier qu'on leur délivre ! Encore la loi du 22 floréal n'a-t-elle pas supprimé certaines formalités et difficultés (1) opposées aux rentiers et pensionnaires, par un reste de cette détestable petitesse d'esprit qui, comme disait Duchâtel dans un rapport du 6 floréal, croyait faire du bien aux contribuables en ne payant pas les rentiers, et pour épargner aux premiers une charge annuelle de 2 ou 3 francs par tête ne voulait pas voir qu'elle leur coûtait le décuple par l'augmentation de dépenses qu'entraîne avec soi le discrédit du gouvernement pour tous les services auxquels il a à satisfaire.

Tiers provisoire. — Au tiers consolidé et aux deux tiers mobilisés la loi du 24 frimaire ajouta une 3e catégorie d'effets, le tiers provisoire, ainsi nommé parce qu'il était provisoirement privé d'arré-

(1) Ainsi les bons reçus en paiement du principal des contributions ne l'étaient pas en paiement des centimes additionnels: d'où nécessité pour les contribuables de se munir d'extraits de rôles sur papier timbré, visés, vérifiés, où distinction fût faite entre le principal et les centimes: ces formalités, toujours gênantes et onéreuses, devenaient impossibles dans les cas, très fréquents, où il n'existait pas de rôles, de sorte que souvent ce papier inutile n'était plus qu'un signe de détresse.

rages jusqu'au moment où une loi ultérieure fixerait celui à partir duquel ils courraient. En tiers provisoire furent remboursées les sommes dues pour effets ou valeurs saisis par les comités révolutionnaires, pour restitutions à des enfants de condamnés, pour restitution de dépôts, pour créances sur des émigrés, etc.; d'une façon générale, toute dette exigible. C'était une manière trop commode de se débarrasser de dettes gênantes sans donner autre chose que de vagues espérances : un des plus amusants personnages sortis de l'imagination de Saint-Aubin, le pauvre *Ruiné Définitif*, honnête, quoique fournisseur, et qui se lamente de n'avoir pas, lui aussi, employé du *cuir provisoire* quand il fournissait des souliers à la troupe, a fait une description fort plaisante des épreuves réservées aux créanciers rangés dans cette catégorie pitoyable, certainement les plus mal traités de tous. Et que de singularités déconcertantes ! Un citoyen a vendu une maison contre une rente annuelle à un acquéreur qui a, depuis, émigré : il a droit au tiers consolidé de cette rente. Un autre a vendu à échéance de: il est créancier de l'exigible, liquidé en tiers provisoire et par conséquent privé d'arrérages. Bergerot, directeur du bureau de liquidation des dettes des émigrés de la Seine, a montré la possibilité d'un cas plus extraordinaire encore : le possesseur d'une rente annuelle de 3.000 francs payé de deux années de cette rente échéant le 1er germinal an IV par 6.000 francs assignats, convertis en 200 francs mandats, convertis à leur tour en 2 francs numéraire ; ces 2 francs n'étant payables eux-mêmes qu'en tiers provisoire devenir à leur tour, au cours moyen de l'an VII, 10 %, 0,20 c. et ces 6.000 francs être définitivement réduits à 4 sous. Un autre exemple curieux a été cité par le représentant Saligny le 6 vendémiaire an VIII, celui d'une créance de 24.000 l. réduite par cette série de « liquidations » à 220 ou 240 francs auxquels son propriétaire voulait renoncer, de désespoir. Il faut toujours avoir présents à l'esprit les résultats vraiment inqualifiables auxquels pouvaient aboutir tant de lois mal agencées, mal coordonnées, pour comprendre quel discrédit l'Etat s'infligeait à lui-même par de si honteux agissements.

Une nouvelle preuve, particulièrement frappante, en a été donnée à propos précisément de ce tiers provisoire. Etant dépourvu d'arrérages, il eût été logique qu'il perdît plus que le tiers consolidé, auquel était solennellement promis un intérêt de 5 %. Or, c'est juste le contraire qui se produisit, du moins pendant longtemps. On avait peu de confiance dans la parole de l'Etat, on accordait peu de prix à ses promesses : et d'autre part les bons au porteur du tiers provisoire pouvant s'écouler en achats de biens nationaux sans les frais et les lenteurs qui rendaient cet emploi difficile pour les

inscriptions du tiers consolidé, étaient généralement préférés. C'est pour ces deux motifs, mais surtout pour le second, que la République eut l'humiliation de voir coter moins haut, en l'an VI, les titres auxquels elle avait promis une rente que ceux auxquels elle n'avait rien promis (1). C'est seulement lorsque la loi du 26 vendémiaire an VII eut semblé retrancher tout espoir d'acheter des biens nationaux en créances que le tiers provisoire s'effondra au-dessous du consolidé et devint « un triste lumignon qui s'éteint à vue d'œil » (2).

Ainsi quelques efforts qui aient été faits pour pallier la perte infligée aux créanciers de l'Etat par cette série de banqueroutes, elle était vraiment cruelle et elle jeta le désespoir dans cette classe infortunée, à qui ses longues épreuves auraient bien dû épargner ce surcroît de misère et de désolation. Des cris de malédiction et de désespoir, voilà, au témoignage des rapports de police, l'accueil qu'ils faisaient à cette néfaste banqueroute, en dépit des efforts du gouvernement pour en dissimuler la gravité. « Les rentiers, surtout ceux d'une créance modique, témoignent une douleur profonde au sujet de la résolution qui les concerne (3)... Suivant eux, cette solution, qui est l'objet unique des entretiens publics, leur ôte tous les moyens de subsister et ils annoncent que cette extrémité donnera lieu à un grand nombre de suicides (9 vendémiaire an VI)... On évite de reproduire ici les plaintes qu'arrache la misère à une foule de citoyens, parmi lesquels on distingue surtout beaucoup d'employés : elles sont innombrables... (26 vendémiaire). Elles passeraient pour appartenir à l'exagération, si on les rendait telles qu'elles se font entendre dans les lieux publics ; elles font impression sur l'esprit des gens... partout prompts à saisir des prétextes de déprécier l'ordre actuel des choses » (30 vendémiaire) (4). Un gouvernement qui fait

(1)	Cours du tiers consolidé	du tiers provisoire
15 germinal an VI	14,25	19
15 thermidor an VI	16,25	17,25
15 vendémiaire an VII	18,38	19
15 germinal an VII	10,13	11,75
15 prairial	10,25	5,25
1er fructidor	8	2,25
1er brumaire an VIII	9,50	3,50
17 brumaire	11,38	3,75

Le cours minimum fut celui des 5 et 6 vendémiaire an VIII : 7,10 pour le consolidé et 1,75 pour le provisoire.

(2) Expression de Saint-Aubin dans son amusante lettre du citoyen Ruiné Définitif à propos du tiers provisoire.

(3) Ballot, *le 18 fructidor* (Rapport du 29 fructidor).

(4) Aulard, Paris, etc. IV, 361, 400, 405, etc.

banqueroute frappe, en effet, des victimes infiniment plus nombreuses que ses propres créanciers ; il se frappe d'abord lui-même en subissant les majorations de prix auxquelles n'échappent jamais les mauvais payeurs : il frappe aussi tous ceux qui sont avec ces créanciers en relation d'affaires quelconques : ou pour mieux dire il frappe tout le monde, comme l'a très bien montré Bailleul, un fructidorien et un directorial cependant, dans un discours célèbre aux Cinq-Cents : « Regardez la multitude des débiteurs qui n'avaient d'autres moyens de paiement (de leurs contributions) que leurs créances sur l'Etat. Voyez ceux même qui... sans aucune relation directe avec le gouvernement se trouvent néanmoins placés entre des débiteurs qui ne les paient pas, parce que l'Etat ne les paie pas non plus, et des créanciers qui les poursuivent et auxquels ils ne peuvent pas même proposer pour excuse l'insolvabilité de l'Etat, puisque l'Etat ne leur doit rien. Parcourez ensuite tous les anneaux de cette chaîne de calamités qui atteint toutes les personnes, entrave toutes les fortunes, rend toutes les conventions incertaines, tous les engagements précaires, tous les contractants malheureux... corrompt la morale et met bientôt la foi particulière au niveau de la foi publique, et vous aurez une idée des maux et des désordres qu'entraîne après soi la suppression totale d'une dette publique... En privant la circulation du reversement annuel et périodique de 89 millions de rentes et de pensions, on diminue réellement les ressources du Trésor public d'une somme beaucoup plus forte, parce que la méfiance est devenue universelle comme l'infidélité; qu'il n'y a plus d'émulation, plus de travail et il ne reste plus que découragement et impuissance. » C'est aussi ce que disait Saint-Aubin avec son rude bon sens : « Il vaudrait mieux imposer 1 milliard que de faire quatre banqueroutes par an », et Rœderer avec sa grande autorité : « Les banqueroutes ruinent encore davantage le gouvernement qui les fait que les créanciers qui les éprouvent ». Vérités toujours utiles à rappeler, parce que l'intérêt, l'improbité, le préjugé, conspirent incessamment contre elles !

Inquiétude générale. — A ces inévitables conséquences de toute banqueroute s'ajoutaient au début de l'an VI certaines circonstances qui en accroissaient la gravité. Le parti révolutionnaire avait si longtemps et si persévéramment chanté les louanges du papier-monnaie, et lié pour ainsi dire sa cause à la sienne, que son triomphe au 18 fructidor faisait redouter quelque retour à cette institution justement exécrée ; la défiance répandue à cet égard contribuait pour sa part à faire resserrer le numéraire, à aggraver la gêne générale et à rehausser le taux déjà énorme de l'intérêt, qui atteignait

couramment et même dépassait 4, 5, 6 % par mois (1). Une autre cause y contribuait bien davantage encore, à savoir les émigrations forcées que multipliait la loi du 19 fructidor, expulsant dans les quinze jours tous les individus inscrits sur la liste et non rayés définitivement, ce qui atteignait la catégorie, fort nombreuse, des gens que la haine, la cupidité, ou simplement la légèreté, avaient fait mettre sur la liste fatale, et à qui avait manqué le crédit ou l'argent nécessaires pour obtenir en haut lieu cette radiation définitive à laquelle le Directoire et surtout ses bureaux avaient toujours mis une si grande lenteur : le trouble et la terreur étaient portés ainsi dans quantité de familles (2), et ces départs forcés contraignaient à réaliser, à tout prix, des ventes désastreuses ou des emprunts usuraires, qui certes n'étaient pas de nature à faire baisser ce prix exorbitant de l'argent et à ramener dans les transactions un peu d'ordre et de sécurité.

Il en était de même de la proposition que fit Garnier de Saintes, peu de temps après le 18 fructidor, de frapper de déportation tous les ci-devant nobles : cette proposition, qui ramenait aux procédés terroristes, ne fut pas votée et la loi du 9 frimaire an VI se borna à stipuler privation des droits civiques pour les ex-nobles jusqu'à ce qu'ils eussent rempli les conditions prescrites aux étrangers par l'article 10 de la Constitution : mais il suffit que de telles choses soient proposées pour faire l'impression la plus désastreuse : celle-ci jeta dans les âmes une terreur qui survécut au rejet qu'en fit le Corps Législatif, que rien désormais ne put effacer, et qui porta toutes les familles se sentant menacées à des ventes de biens qui diminuèrent encore la circulation du numéraire à des cessations de travaux qui aggravèrent le fléau du chômage. Longtemps encore après ces ex-nobles « croyaient voir suspendu sur leur tête le décret de bannissement, craignaient d'être pris au dépourvu, et tous les moyens étaient employés par eux pour se procurer de l'argent ; ils vendaient leurs biens à vil prix pour se faire des ceintures d'or (3). »

La politique évidente de la faction victorieuse au 18 fructidor était de provoquer des départs, de grossir la liste fatale, de faire, pour le plus grand avantage de sa clientèle politique, de nouvelles

(1) Rapport du commissaire du pouvoir exécutif près la Corrèze, 1er vendémiaire an VI. « La crainte de voir réaliser ce projet altère la confiance, et chacun resserrant le numéraire qu'il a en fait sentir la rareté. » (F⁴ 1052).

(2) Rapport de Miollis, commissaire du Directoire près les Bouches-du-Rhône, 2e jour complémentaire an V. F⁷ 3659¹. « Cette partie de la loi attaque l'universalité de nos concitoyens dans leur propre cœur. L'exportation de ces hommes va occasionner un déchirement dans toutes les familles, et y laisser des plaies bien difficiles à guérir. »

(3) Rapport de Lecointe Puyraveau aux Cinq Cents, 12 germinal an VII.

« émissions d'émigrés ». Des arrêtés directoriaux des 26 fructidor an V, 8 frimaire an VI, avaient pour but d'entourer les radiations de nouvelles difficultés et de nouveaux retards ; une loi du 22 nivôse, à effet rétroactif, faisait dater l'émigration, dans le Comtat Venaissin, non de la date de la réunion à la France, 14 septembre 1791, mais du 14 juillet 1789. On semblait craindre de n'avoir jamais assez d'émigrés. La rentrée, vraie ou prétendue, de ces proscrits, les inquiétudes répandues par leur retour parmi les acquéreurs de biens nationaux, le ralentissement ou même la cessation des ventes, avaient été un des griefs le plus largement exploités par le Directoire contre la majorité de l'an V (1) : et voici maintenant, depuis que cette majorité n'existait plus, que l'insécurité de la propriété, que les menaces constamment suspendues sur la tête des principaux propriétaires, étaient la cause de pertes pour le Trésor bien plus importantes encore, ne fût-ce que par les obstacles qu'apportait cette politique de violence à une rentrée régulière des contributions et au rétablissement d'une vie économique normale. La Réveillère-Lépeaux lui-même était obligé d'en convenir et reconnaissait, à propos de la difficulté des radiations et de la facilité des inscriptions, que l'intérêt public, tout autant que l'intérêt privé, exigeait une prompte mesure car « par suite de l'incertitude de la propriété beaucoup de terres restaient sans culture et les édifices, les usines, se détérioraient totalement ». Plus tard, un panégyriste du 18 brumaire (2), faisant un parallèle de ces deux journées, 18 brumaire et 18 fructidor, si différentes, quoique ayant d'ailleurs ce trait commun d'avoir été toutes deux mortelles pour la Constitution de l'an III, note qu'après fructidor l'or qui circulait « rentra dans le creux de la terre et la misère étendit partout ses ravages », tandis que l'on devait voir le contraire après brumaire.

(1) La question de la rentrée des émigrés en l'an V mériterait de longs développements qui ne seraient pas à leur place dans cet ouvrage. Rappelons seulement, pour montrer combien les accusations du Directoire étaient sinon dénuées de fondement, du moins très exagérées, que la majorité de l'an V, inféodée, disait-on, aux émigrés, n'a pas abrogé la loi du 28 pluviôse an IV par qui était attribué au Directoire le droit exclusif de faire des radiations définitives, loi votée après des débats dont la tribune retentissait encore ; qu'elle n'a pas pris le temps (du moins aux Anciens) d'abroger les lois des 20 fructidor an III et 2 vendémiaire an IV, qui mettaient hors la loi les citoyens ayant fui après les journées des 31 mai et 2 juin (il s'agissait surtout des fugitifs Provençaux ayant cherché refuge à Toulon) ; qu'enfin, fait plus significatif encore, il s'est trouvé aux Anciens une majorité pour rejeter, par scrupule constitutionnel, une résolution rouvrant la France aux fugitifs alsaciens. (J'ai consacré une étude à ce sujet dans la *Revue historique* d'avril 1923). — La droite des Conseils comptait dans ses rangs d'importants acquéreurs de biens nationaux : un jour qu'avait été répété à la tribune l'éternel grief que ces acquéreurs étaient voués, à Lyon, au poignard des royalistes, Rambaud, député de ce département, se cita lui-même comme une preuve vivante du contraire.

(2) FONVIELLE, *Résultats possibles de la journée du 18 brumaire*, Lb42 816.

Le règlement des transactions entre particuliers. — Et ce n'étaient pas seulement les dangers de la situation politique qui étaient pour la vie économique une cause de stagnation : il existait une autre cause de malaise à laquelle nul citoyen n'échappait, à savoir la question formidable du règlement des transactions faites entre particuliers pendant la dépréciation du papier-monnaie. Le retour aux valeurs réelles avait posé à ce propos une foule d'angoissants problèmes dont beaucoup attendaient encore leur solution. Que devait, en saine monnaie, le débiteur d'une somme empruntée en papier ? d'une rente viagère consentie au temps de l'assignat ? le dépositaire d'une somme consignée dans le même temps ? Qu'avait à revendiquer un créancier payé illusoirement au temps de cette monnaie néfaste ? Comment interpréter les legs, constitutions de dots, exprimés en monnaie dépréciée ? Qu'avait même à payer, en bonne justice, le débiteur d'une rente ou d'un capital convenu jadis avant la dépréciation du papier, maintenant que le numéraire lui-même avait une tout autre valeur qu'avant la Révolution ? Autant de questions singulièrement troublantes, car, quelque parti qu'on prît, on était sûr de ne pas éviter les plus graves injustices : il fallait faire une loi, car le pire était de perpétuer ce désordre, mais on travaillait à cette loi avec la persuasion amère de l'impossibilité de la faire bonne.

La solution la plus simple, celle qui se présentait tout d'abord à l'esprit, était de faire une échelle de la dépréciation du papier-monnaie et de réduire en valeur réelle, d'après la valeur du papier aux différentes phases de son existence, les sommes convenues dans une transaction quelconque : c'était ainsi qu'avaient déjà procédé les lois des 3 messidor an III et 15 germinal an IV, mais ni l'une ni l'autre n'avait eu réellement d'exécution et Tronçon Ducoudray avait démontré par un argument sans réplique qu'une telle manière de procéder risquait parfois d'entraîner des injustices pires encore que celles que l'on voulait réparer (1). D'ailleurs il était fort possible et même fréquent que les parties, en contractant, eussent tenu un certain compte, sans le dire, de la dépréciation du papier, ou des chances de sa disparition plus ou moins prochaine et d'un retour aux valeurs réelles, et comment distinguer à travers ces mille causes d'incertitude et d'obscurité la véritable intention de parties auxquelles manquait la possibilité d'exprimer ces intentions véritables ? « Comment trouver les résultats d'une volonté libre et éclairée dans des conventions que la révolution monétaire a enfantées durant cinq années de prestiges et d'erreurs ! Alors on ne contractait pas, on

(1) Cf. t. III, p. 495.

jouait, malgré soi, à la décevante loterie du papier-monnaie sans en pouvoir calculer les chances ni en prévoir le terme et le dénouement; aucune des obligations contractées pour l'avenir dans ce temps d'illusions où tout était inopiné, gigantesque, hors de toutes les règles et de toutes les proportions, n'a le sceau de la raison, de la réflexion ou de la sagesse (1). »

Puis, en admettant néanmoins l'idée d'une échelle de dépréciation, comme cette dépréciation avait été très inégalement rapide dans les différents départements, en fallait-il une ou plusieurs ? Une, au risque de méconnaître, par exemple, qu'en juillet 1793, 100.000 l. d'assignats représentaient 34.000 francs dans le Bas-Rhin et 68.000 dans le Cher ? Ou plusieurs, au risque d'aboutir à cette conséquence qu'un homme créancier de 75.000 francs assignats dans la Seine et débiteur de 25.000 en Seine-et-Marne n'aurait pas de quoi rembourser sa dette en étant payé de sa créance ? Fallait-il même essayer de faire une loi, incapable, on le savait, d'être toujours juste, ou ne valait-il pas mieux abandonner aux tribunaux le soin de résoudre chaque cas particulier en s'inspirant des seules lumières de l'équité, au risque, alors, d'exposer un homme qui serait créancier et débiteur dans deux endroits différents de succomber en cette double qualité dans ces deux endroits, comme jadis ce marquis de Langeais célèbre pour avoir perdu simultanément deux procès devant deux juridictions différentes, l'un contre sa femme qui l'accusait d'impuissance, l'autre contre une fille qui l'accusait de lui avoir fait un enfant ? Saint-Aubin aurait volontiers incliné à tout réserver à des arbitres, épouvanté de la quantité de procès qui surgiraient si une loi prétendait résoudre des problèmes aussi divers et aussi compliqués. Mais on objectait à cette manière de voir que c'était le législateur qui avait ordonné toutes ces variations, toutes ces liquidations, toutes ces chimères, que c'était lui qui avait brisé tous les rapports existant naturellement entre les valeurs des choses, et qu'il serait criminel de sa part de ne pas essayer au moins de guérir des maux dont il était l'auteur.

Depuis longtemps déjà les Conseils se débattaient au milieu de toutes ces difficultés et s'efforçaient de découvrir une solution non pas bonne — il ne fallait pas l'espérer — mais la moins mauvaise possible. Tout récemment ils venaient d'aboutir à un résultat important : une loi du 5 messidor an V avait décidé qu'il y aurait un tableau de dépréciation par département, dressé par les administrations départementales aidées de 15 citoyens compétents : un grand point était ainsi réglé : puis des lois des 14 et 15 fructidor

(1) Discours de Bergier aux Cinq Cents.

décidèrent que les obligations antérieures au 1er janvier 1791, et les obligations postérieures dont le titre rappellerait un engagement antérieur, seraient exécutoires en numéraire sans réduction, sauf faculté pour les tribunaux d'accorder des délais. Mais tout était loin d'être terminé : il restait en suspens les questions infiniment délicates des obligations contractées pendant la dépréciation, des rentes viagères constituées, des ventes d'immeubles faites pendant cette même dépréciation, et ce furent seulement des lois des 11 brumaire, 16 nivôse et 13 pluviôse an VI qui leur apportèrent des solutions, d'ailleurs médiocrement satisfaisantes. Rien, en effet ne pouvait préserver l'ordre social des épouvantables bouleversements qui sont l'inévitable conséquence de telles extravagances monétaires : le temps seul pouvait guérir des plaies qui saignaient encore : et moins que tout autre gouvernement banqueroutier, qui venait de fouler aux pieds les engagements les plus précis, n'avait l'autorité suffisante pour assurer l'accomplissement loyal des engagements particuliers et rétablir la confiance.

Emprunt pour une descente en Angleterre. — Une des plus grandes sigularités de cette histoire est l'intrépidité avec laquelle, au lendemain d'une aussi ruineuse banqueroute, le gouvernement osa faire appel au crédit. Il est vrai que le but de cet emprunt était extrêmement populaire et qu'il fut assez facile de surchauffer l'enthousiasme : car la haine de l'Angleterre et le désir ardent de la paix générale, qu'on avait cru tenir et qui ne paraissait plus possible qu'après la défaite de cette orgueilleuse puissance, étaient alors les passions maîtresses du peuple français. En outre rien ne paraissait plus impossible avec Bonaparte, alors au comble de la popularité. Traverser la Manche, la traverser dans les airs ou sous les flots, dicter la paix dans Londres, vaincre la mer après avoir soumis le continent, rien n'était au-dessus « de la valeur sublime et presque fabuleuse de ce jeune héros qui en 2 années de triomphe non interrompus a rempli l'univers du bruit de sa renommée, dont les vieillards admirent la prudence, dont les philosophes admirent la sagesse, dont le nom est inséparable de la victoire et rappelle l'idée de toutes les vertus qui peuvent embellir la gloire elle-même ».

Dès le 5 brumaire, en annonçant la paix avec l'Autriche, une proclamation du Directoire apprit aussi au peuple français la nécessité de couronner enfin ses exploits par une invasion « dans l'île où

(1) Il y eut quantité de prétendues inventions de ballons, de sous-marins, etc. On parla même de *Kraken*, gigantesques poissons auprès desquels une baleine n'est que sardine, capables de transporter un corps d'armée avec armes et bagages....

ses aïeux avaient jadis porté l'esclavage sous Guillaume le Conquérant et où il devait maintenant au contraire reporter le génie de la liberté ». Une armée d'Angleterre était constituée avec Bonaparte comme général en chef. Restait à financer l'entreprise. Une députation des principaux commerçants et banquiers de Paris, Lecouteulx, les deux Fulchiron, Saillard, Jubié, Enfantin, Récamier, Desprez, Barcillon, Decrétot, etc., vint prier le Directoire d'ouvrir un emprunt à lots dont les primes seraient hypothéquées sur les fruits de nos victoires. Celui-ci n'attendait que cette ouverture, sans doute suggérée. Barras, alors président du Directoire, ne manqua pas dans sa réponse de faire ressortir le contraste des deux nations, « l'une succombant sous l'oppression fiscale d'un gouvernement tyrannique, l'autre au bout de 8 ans de révolution et d'une guerre mémorable, venant spontanément offrir à la patrie ses richesses, et décelant ainsi la profondeur de ses ressources ». L'emprunt était assez habilement imaginé : il devait être hypothéqué sur le produit des postes, et cette affectation d'un revenu spécial, retour au temps où les emprunts d'Etat étaient hypothéqués sur les tailles, les aides, le contrôle, etc. parut heureuse : les primes dont l'ennemi devait faire les frais constituaient un avantage fort tentant : la souscription était admise partiellement en tiers consolidé, et cette mesure qui pouvait faire monter ce tiers et panser un peu la grave blessure faite au crédit national eut l'approbation des financiers les plus orthodoxes, comme Saint-Aubin et Lebrun. La loi qui l'ouvrait fut votée le 16 nivôse : l'emprunt (80 millions) se composait de 80.000 effets de 1.000 francs au porteur à 5 %, avec faculté de division en 2 ou plusieurs portions afin de permettre à un plus grand nombre de citoyens de s'intéresser à cette grande œuvre nationale : le paiement pouvait se faire moitié en tiers consolidé, moitié en numéraire, en 4 termes et en 3 mois : le remboursement, par la voie du sort, à raison de 1/10e par année : le quart des prises à faire, jusqu'à concurrence de 10 millions au plus, devait être distribué en primes : 8.000 lots seraient tirés la première année, 7.200 la seconde, 6.400 la troisième et ainsi de suite jusqu'à la 10e. Les noms des prêteurs devaient être inscrits dans les archives du corps législatif en témoignage de la reconnaissance nationale, et la liste en être envoyée à tous les départements. Un autre projet, voté par les Cinq Cents, avait porté en outre qu'il serait ouvert dans toutes les municipalités, dans tous les temples décadaires, dans ceux de chaque culte religieux, des rgistres d'inscription pour recevoir les soumissions à l'emprunt et les dons patriotiques : Lebrun le fit rejeter aux Anciens, comme rappelant trop ces temps désastreux où tout le monde recevait ou exigeait des dons pour la patrie, où de ces offrandes égarées dans

tant de mains quelques faibles parcelles parvenaient à peine jusqu'au Trésor public : comme nuisible même, car avec ce registre civique combien pourraient se dispenser eux-mêmes, au moyen d'une légère offrande, de la souscription bien plus importante qu'ils auraient été en état de faire à l'emprunt ! Il était d'ailleurs contraire à la dignité nationale de paraître contraindre personne : il serait odieux de forcer à souscrire de malheureux employés languissant dans la détresse en attendant le paiement de leurs appointements toujours arriérés, et qui n'oseraient pas cependant s'en dispenser, de peur de perdre leur place.

En dépit de ces sages observations, le gouvernement n'en recourut pas moins à la propagande la plus énergique, et même à la pression la moins déguisée, pour provoquer des souscriptions : les administrations ouvrirent quand même des registres chez leurs présidents, y appelèrent les citoyens : celle de la Seine fit publier en grand apparat une vibrante proclamation, celle de Seine-et-Oise (et bien d'autres) exigèrent des cotisations de leurs employés : des listes de souscription circulèrent parmi le personnel des ministères ; une note du Directoire du 12 germinal, jetant bas tout masque, exprima l'espoir que chacun souscrirait une demi-action (soit 500 fr.) par 5.000 francs de traitement et que ceux qui avaient moins se réuniraient pour souscrire dans cette proportion. Quiconque tenait à être bien avec le pouvoir sut, à n'en pas douter, que le meilleur moyen d'obtenir ses bonnes grâces était d'avoir la main un peu large. Le clergé constitutionnel manifesta un zèle qui fut remarqué. Il y eut émulation de déclamations furieuses contre Pitt « monstre inhumain, disait Debry, qui aidé de Français traitres à leur patrie a tant de fois avili par la contrefaçon le signe révolutionnaire de nos richesses territoriales ».

A la suite de révélations sensationnelles sur les barbaries dont nos prisonniers étaient victimes en Angleterre, les Cinq Cents votèrent une taxe dite d'humanité, sur les aisés, de moitié en sus de la somptuaire, dont le produit devait être exclusivement réservé au soulagement de ces prisonniers : mais Lecouteulx la fit rejeter par les Anciens comme de perception trop lente et d'assiette trop arbitraire, non sans qu'il y ait eu dans l'autre Assemblée quelques paroles amères sur « cette affectation de glacer l'enthousiasme national lorsqu'il commençait à ranimer l'esprit public engourdi » sur « cette résistance légale que l'on apporte à l'impulsion généreuse qui avait été donnée au peuple et à ce dévouement patriotique qui nous reportait aux beaux jours de 1789 ». Ce dévouement eut cependant toute latitude de se déployer : depuis nivôse jusqu'à germinal, le Moniteur fut rempli des listes de dons patriotiques que des administrations, des

collèges, des tribunaux, des théâtres, des municipalités, l'Institut, l'école polytechnique, etc, offraient en foule à la patrie. « Il n'y aura point de paix durable, disait Thomas Payne en envoyant 100 fr., pour la France et pour l'univers, tant que la tyrannie et la corruption du gouvernement anglais ne seront pas anéanties, tant que l'Angleterre ne sera pas devenue, comme l'Italie, une république sœur. » Rien ne fut épargné pour enfoncer profondément cette conviction dans l'esprit du peuple français.

Le résultat matériel ne semble pas avoir répondu à l'intensité de cette propagande : à la date du 22 ventôse, les dons civiques dans la Seine (à la vérité peut-être pas encore tous connus) ne dépassaient pas le chiffre modeste de 80.000 francs : des bruits fâcheux circulaient, d'après lesquels il se retrouvait toujours moins de fonds qu'il n'en avait été versé : un orateur s'étonna aux Cinq Cents (14 ventôse) que les commissaires de la Trésorerie affirmassent n'avoir reçu que 60.000 francs en dons patriotiques, alors qu'il était constant que plus de 200.000 avaient été déposés dans le sein même du Conseil, et demanda qu'on présentât un mode d'après lequel devraient être reçus les dons patriotiques : c'était par là en effet qu'il eût été prudent de commencer : la verve toujours malveillante de d'Ivernois s'est exercée sur ce thème. Quant aux souscriptions elles languissaient à tel point qu'il parut nécessaire d'accentuer encore la pression officielle, car un « projet de cette nature veut être dirigé avec une grande activité : » et il fut question de se faire une loi « de ne rien accorder aux hommes connus pour fortunés qu'ils ne justifient avoir contribué selon leurs moyens au succès de l'emprunt national ». Il parut même encore plus sûr de substituer à un emprunt quelques impôts « de perception rapide et facile », et les imaginations se mirent en campagne pour trouver des objets imposables qui rentrassent dans cette catégorie : glaces des appartements, portes cochères, etc. Les portes, cochères ou non, allaient avoir prochainement leur heure, mais seulement lorsque le Directoire se serait attiré par ses fautes une guerre bien différente de l'expédition d'outre Manche annoncée avec tant de fracas. L'emprunt (dont le Directoire semble avoir jugé bon de ne pas faire connaître le produit, sans doute médiocre) a néanmoins procuré quelques millions, fort utiles pour financer l'expédition d'Egypte.

CHAPITRE IV

LES FINANCES EN L'AN VI

Agence des contributions directes: — Après avoir obtenu du Corps législatif les moyens de vivre — du moins il se faisait cette illusion — la première préoccupation du Directoire fut de faire aboutir, la réforme de l'administration des contributions directes à laquelle il avait tant poussé l'année précédente et qui s'était brisée contre le mauvais vouloir de la majorité. Dès le 13 vendémiaire le même rapporteur, Dubois (des Vosges), présenta aux Cinq Cents un projet analogue à celui qu'il avait présenté en ventôse, motivé par des considérations identiques, et en différant sur un seul point : comme l'article 99 de la Constitution défendait qu'une résolution rejetée par le Conseil des Anciens fût reprise avant une année révolue, et comme aussi la constitution de fonctionnaires spéciaux avait été une des principales critiques faites au système précédent, le nouveau projet ne parlait plus de créer de nouveaux fonctionnaires, mais de confier à un personnel existant déjà, les commissaires du Directoire près les administrations départementales et municipales, les fonctions d'agents des contributions directes. Ainsi tombait une des objections les plus fortes faites au premier projet ; d'autre part les quelques indemnités supplémentaires procurées ainsi aux commissaires du Directoire pouvaient faciliter et améliorer le très pénible recrutement de ces fonctionnaires, fort mécontents, et non sans raison, de l'extrême modicité de leurs traitements (300 francs pour les commissaires près les administrations municipales). Ces avantages devaient être achetés, il est vrai, au prix d'un inconvénient considérable : fonctionnaires essentiellement politiques et peu stables, les commissaires du Directoire étaient loin de pouvoir offrir les mêmes garanties de capacité, d'impartialité, d'activité, de compétence professionnelle, qu'une administration uniquement consa-

crée à ce genre de travail, et les évènements allaient en fournir la preuve.

A part donc cette différence essentielle, le rapporteur n'avait qu'à répéter ce qu'il avait déjà dit : nécessité de confier à d'autres mains le travail, purement matériel, d'expédition et d'exécution, fait mal, toujours en retard, par des administrations qui ne s'y livraient qu'à contre-cœur, ou par des commissaires qui coûtaient fort cher, manquaient d'aptitude ou de direction, n'opéraient qu'au hasard et souvent de manière inintelligible. Même anarchie dans la perception : la négligence des contribuables était tolérée, les sommes perçues ne rentraient pas au Trésor public, on ne parvenait pas à en connaître au juste le montant: c'était la principale cause de ces anticipations et négociations ruineuses qui dévoraient la fortune publique ; et en outre la plupart des contribuables contractaient l'habitude déplorable de ne plus payer d'impositions. Des inspecteurs et agents intérssés à l'exacte rentrée des contributions par des remises graduées d'après l'amélioration des recouvrements, capables de fournir les renseignements utiles pour améliorer la répartition, étaient nécessaires pour mettre un terme à ce désordre. Alors seulement la Trésorerie cesserait d'être forcée de traiter « avec des compagnies qui connaissent toujours par des émissaires adroits l'état des caisses et qui, lors même qu'elles semblent servir la République, ne servent en effet qu'à dévorer sa fortune. »

Il était difficile de répondre à des raisons aussi fortes, et la loi fut votée aux Cinq Cents le 22 vendémiaire, aux Anciens le 22 brumaire. Elle constituait une Agence des contributions directes composée pour chaque département des commissaires du Directoire près les administrations centrales et municipales, d'un inspecteur, et de préposés aux recettes ,au nombre total de 418 : les commissaires de canton étaient chargés d'aider les communes dans la formation ou rectification des matrices de rôles et états de changement, et de tous les travaux de préparation ou d'expédition relatifs à l'assiette, a la perception et au contentieux des contributions directes; les préposés aux recettes, dont les circonscriptions, de 120 communes en moyenne, ressemblent d'une façon frappante aux arrondissements qui allaient venir au monde deux ans et demi plus tard, de recevoir les deniers des mains des percepteurs des communes et de les transmettre aux receveurs de département; les inspecteurs, de surveiller le fonctionnement de tout ce mécanisme; les commissaires près les administrations centrales d'expédier les rôles, de les faire approuver et arrêter par les administrations; tous, de rassembler les matériaux et renseignements propres à perfectionner l'assiette et la répartition des contributions directes. Les frais de

l'agence étaient fixés à la somme maximum de 2.200.000 : le traitement des inspecteurs à 4.000, les frais de bureau de chaque commissaire central à 4.000 : le reste était destiné à fournir aux inspecteurs et aux commissaires des remises qui pouvaient atteindre 1.000 fr. pour les inspecteurs et les commissaires près les administrations de département, 500 pour les commissaires près les administrations municipales ; aux préposés aux recettes devaient être alloués les trois quarts des taxations qui seraient accordées aux receveurs des départements. A peine fixés ces chiffres se révélèrent comme tout à fait insuffisants et une loi du 21 pluviôse dut les augmenter. L'appât resta néanmoins bien insuffisant pour vaincre l'antipathie que les ruraux éprouvaient alors pour les fonctions publiques, toujours ennuyeuses, pénibles, souvent dangereuses, qu'ils n'acceptaient que malgré eux, alléguant tous les prétextes pour s'abstenir de paraître aux assemblées de canton, travaux urgents, périls de la route, etc., etc. Les commissaires du Directoire près les assemblées centrales montraient plus de zèle en paroles, sans en avoir beaucoup plus en réalité.

Il faut voir dans les correspondances des inspecteurs combien faible et misérable fut le rendement de cette nouvelle machine administrative. « Ils ne regardent les fonctions d'agents particuliers des contributions, écrit celui de la Gironde le 3 germinal an VII, que comme un accessoire aussi pénible que fastidieux. Très peu font les tournées d'arrondissement exigées par la loi, surveillent et activent les perceptions : la plupart sont âgés, anciens notaires ou procureurs, habitués à une vie sédentaire et nullement au travail administratif. » L'extrême difficulté des communications, les chemins détruits, changés en torrents, parfois en précipices, infestés de voleurs et de bandits, les détournent d'ailleurs de se mettre en route. Ils n'ont pas à leur disposition la collection complète des lois et des instructions relatives aux contributions, qui serait pour leur inexpérience un guide bien nécessaire; à supposer toutefois qu'ils soient capables de les comprendre, chose bien douteuse, car « il faut voir leur ouvrage pour se faire une idée du peu d'intelligence et de l'inaptitude de la plus grande partie d'entre eux ; il est inutile d'espérer qu'un travail dans lequel leur concours est nécessaire se fasse avec célérité. » (1) Conscients de leur insuffisance, se perdant au milieu des textes, ils reculent épouvantés devant l'énormité du travail. Souvent d'ailleurs l'absence de papier vient donner à leur inaction une excuse irréfutable : telle est la détresse de ce gouverne-

(1) Lettre du commissaire près l'administration de la Gironde, 3 germinal an VII, F[5] II, 17.

ment misérable qu'il n'a même pas le papier nécessaire pour faire faire les rôles de ces impositions dont il attend la rentrée avec angoisse (1). « Mal payés ou point payés, ils se découragent de voir par leurs poursuites et leur zèle les contributions se recouvrer et ne pas en destiner la petite portion nécessaire pour l'acquittement de leur médiocre traitement. Ils accompagnent leurs plaintes de réflexions qui ne laissent pas d'affecter les républicains, telle que celle de voir une grande partie du produit des contributions s'engouffrer dans les caisses des insatiables fournisseurs » (2). La situation reste en somme la même que lors de la Constituante: c'est à des agents dépourvus d'expérience, souvent d'intelligence, généralement illettrés, indifférents aux intérêts de l'Etat mais très ardents pour ceux de leur village, subissant des influences défavorables à ceux du fisc, très peu émus à la pensée d'une destitution qui serait plutôt pour eux une délivrance, qu'on confie le soin de veiller à la confection des rôles et au recouvrement des contributions. C'était vouloir ne rien avoir, ou n'avoir que des travaux informes et sans valeur. Et en effet, au témoignage d'un autre inspecteur des contributions de la Gironde, les états de population de bestiaux, de productions, fournis par les agents municipaux, fourmillent d'erreurs : il semble que le plus grand nombre ait été plutôt dirigé par un vil égoïsme ou par un intérêt local que par le sentiment de son devoir et les règles de la justice (3). Chacun se sent pris de découragement à l'idée d'avoir à débrouiller ce chaos, et s'abstient. En conséquence les matrices de rôles continuent à n'être pas faites ou à être déplorablement mal faites, la répartition à être entachée de toutes les iniquités, la perception à languir. Jamais peut-être, même sous l'ancien régime, il n'y eut tant d'injustices dans l'assiette et jamais, certainement, tant à la fois de rigueur et de lenteur dans le recouvrement, tant de mécontentement fondé chez les contribuables, qu'avec cette agence « institution hétérogène, disait Denisart le 11 fructidor an VII, qui entrave l'établissement des contributions publiques par tout le travail matériel qu'elle délègue exclusivement aux commissaires du Directoire mis à la tête d'un atelier considérable d'expéditionnaires dont ils ne peuvent garantir l'exactitude... obligés de donner des avis motivés sur toutes les demandes en réduction ou dégrèvement et ne pouvant y

(1) « J'ai vu plusieurs états commencés et non achevés faute de papier, et je me suis assuré par sa correspondance qu'il (le commissaire près l'administration municipale de St-Emilion) n'avait cessé d'en réclamer... Il (le commissaire de Fronsac) m'a répondu en me portant plainte... qu'on ne lui avait envoyé que 25 feuilles qui lui étaient insuffisantes... » etc. etc. (Rapport de l'inspecteur de la Gironde, 1er germinal an VII, Arch. Gir. L, 824).

(2) Rapport du commissaire du Directoire près le département du Nord, 26 frimaire an VI, F5 II Nord 18.

(3) Rapport de Delormel, inpecteur de la Gironde, 19 thermidor an VI.

suffire. Cette ridicule agence occasionne une dépense de 8 millions. »

Le 23 vendémiaire an VIII le Conseil des Cinq Cents en vote, en principe, l'abolition. Quand les conseils généraux eurent la parole, en l'an VIII et en l'an IX, la plupart d'entre eux ne ménagèrent pas les critiques à cette agence qu'ils déclarèrent à la fois nuisible et onéreuse. De bonne heure, quand son impuissance eut été constatée, des voix s'élevèrent pour réclamer un cadastre, même aux frais des contribuables, comme seul moyen de mettre un terme à d'intolérables injustices. « Beaucoup de citoyens pensent que cette mesure, sagement combinée, serait d'une exécution prompte et facile, et qu'indépendamment de la connaissance exacte de l'étendue des propriétés elle produirait encore le bon effet d'établir l'uniformité des mesures adoptées par les lois et de fournir des moyens de suppléer les titres de propriété qui ont pu être adirés pendant la tourmente révolutionnaire ou par d'autres causes. » (1) En attendant le gouvernement qui serait assez fort et assez dévoué au bien public pour entreprendre une œuvre aussi considérable, la répartition restait livrée au hasard ou à la faveur qui avaient guidé les municipalités dans la formation des matrices de rôles, et le mécontentement était général. « Il y a des réclamations universelles dans toutes les parties de la France, constate en l'an IX le rapport du conseiller d'Etat Français de Nantes sur la 8e division militaire (2), contre les injustices et les iniquités dans la répartition de l'impôt foncier. Tous les redevables conviennent qu'il ne serait pas trop fort s'il était également réparti... (Mais) aux diverses époques de la Révolution l'esprit de parti, l'intérêt, la corruption, se sont emparés de cette répartition. Il y a telle terre qui paie jusqu'aux deux tiers du revenu net; telle autre qui est située à côté paie le 10e ou le 12e. Des terres estimées à 12 arpents en contiennent 50. Les agents municipaux ont fait décharger leurs terres et celles de leurs amis pour surcharger celles de leurs ennemis. Il y a beaucoup de fonds entièrement oubliés, et qui, depuis 10 ans, ne payent aucune imposition. Les états de section, de mutation... sont tellement raturés que tout est devenu arbitraire. » Il en était partout de même. L'inspecteur des contributions directes de la Meurthe, dans une lettre très circonstanciée du 10 thermidor an VII, décrivait ces matrices de rôles indéchiffrables qui occasionnent des erreurs, des omissions, des doubles emplois et des injustices criantes, ces rôles surchargés favorisant la fraude et la mauvaise foi. » (3).

(1) Rapport déjà cité de l'inspecteur de la Gironde, 19 thermidor an VI.
(2) Cité par Rocquain, Etat de la France au 18 brumaire, p. 59.
(3) AF III 120.

Non-perception de la foncière. — A ces graves défectuosités de l'assiette s'ajoute pour empêcher les recouvrements, surtout de la plus importante contribution, de la foncière, la gêne universelle des propriétaires. Elle a beau avoir été abaissée à 205 millions, et même à biens moins si l'on tient compte de la part afférente aux départements réunis, elle est encore un fardeau insupportable pour l'agriculture, terriblement éprouvée par la diminution du prix de ses produits et par l'augmentation de ses frais. On avait connu pendant la crise révolutionnaire les maux de la pénurie : on souffrait maintenant de ceux, moins graves à coup sûr, mais financièrement trop réels, d'une pléthore de produits. Les grains, qui s'étaient dérobés devant le papier-monnaie et que le cultivateur avait tenus soigneusement cachés pendant la tourmente, affluaient maintenant sur les marchés à tel point que le septier de blé tombait en l'an VI à un prix moyen de 18 l. au lieu de 24 qu'il valait en moyenne avant la Révolution. Les bestiaux, dont la quantité s'était singulièrement accrue pendant que maximum et papier-monnaie détournaient de vendre, étaient offerts en grand nombre et revenaient des foires, invendus. Les revenus agricoles baissaient à vue d'œil, tandis qu'au contraire montaient les frais de culture: la main-d'œuvre avait pris pendant la Révolution des habitudes d'exigence et profitait de sa raréfaction pour réclamer et obtenir de plus forts salaires pour moins de travail. Il n'y avait plus de rapport entre le prix des ouvriers et celui des denrées agricoles: de tous les départements les rapports des commissaires du Directoire étaient unanimes sur ce point (1), qu'ils signalaient, avec l'énorme surcharge, comme la grande cause de la stagnation des contributions. Aussi rien de surprenant à ce que au 1er nivôse, alors qu'aux termes de la loi du 9 vendémiaire tout l'arriéré, près de 200 millions, devrait être recouvré, plus de moitié soit encore en souffrance et que 3 départements seulement soient en règle, Finistère, Vosges et Jura: qu'au lieu du quart de la contribution de l'an VI presque rien encore ne soit payé : que 10.000 rôles fonciers manquent encore, et qu'on arrive à l'été de l'an VI sans que les recouvrements soient beaucoup plus avancés.

(1) Ainsi ceux de l'Oise, de la Nièvre, du Cher, de l'Allier, de la Côte d'Or, du Doubs, de la Haute-Garonne, des Hautes-Alpes, etc., etc.; la note est partout la même: les cultivateurs et les propriétaires sont écrasés par la mévente des bestiaux et des grains, et par les hauts prix de la main-dœuvre. Celui de Seine-et-Marne craint que la durée de cet état de choses n'entraîne promptement la ruine fatale de l'agriculture. Si, écrit celui du Calvados, la baisse du prix des grains continue « la plupart des laboureurs et des propriétaires seront dans l'impossibilité de se soutenir, de payer les contributions. Encore quelques mois et dans chaque commune on ne verra que des saisies, des ventes de mobilier, et une multitude de malheureux. » Celui de l'Allier: « La récolte d'une métairie suffit à peine au paiement des contributions. »

La contribution personnelle mobilière et somptuaire, d'assiette toujours plus difficile, était plus impatiemment supportée encore, surtout dans les campagnes où toute base somptuaire faisant défaut les cultivateurs en étaient vraiment écrasés. Les fameux jurys d'équité, redoutables aux contribuables, peut-être encore plus redoutables au fisc, leur tactique ordinaire étant l'abstention, prenaient tous les prétextes pour ne pas se réunir, et au 1er messidor plus de 11.000 rôles, non pas même de l'an VI mais de l'an V, étaient encore inexistants. Ramel proclamait lui-même la faillite de la loi du 14 thermidor an V. « Les réclamations que j'ai reçues, disait-il (rapport du 29 prairial), les entraves dans lesquelles j'ai vu les administrations centrales et municipales enlacées, les plaintes contre les opérations des jurys d'équité, les murmures du plus grand nombre des contribuables et surtout de la part des fonctionnaires publics, les vices de rédaction des rôles déjà faits, le retard funeste qu'éprouvent ceux qui ne le sont pas encore, la modicité des sommes recouvrées, l'inefficacité des moyens coactifs que j'ai pu employer, m'ont prouvé qu'il existait quelques vices inhérents à la nature de cette contribution. » Le Directoire aussi la condamnait : « Les suites qui résultent de sa mise en recouvrement, dit-il dans un message du 16 fructidor, ne permettent pas de dissimuler la nécessité de prévenir les inconvénients majeurs qui résulteront d'une plus longue persévérance... La loi du 14 thermidor se ressent des circonstances dans lesquelles elle fut votée: elle appartient à ces temps malheureux dans lesquels l'on n'accordait rien au Trésor public, où l'on ne faisait de fonds qu'en apparence. Il n'a été payé sur l'an V que 25 millions... et sur l'an VI que 5 millions, soit 1/11e.. Le Directoire pense que la contribution personnelle... doit être réduite à 30 millions... Les citoyens s'empresseront (alors) de porter leurs fonds chez le percepteur, tandis que dans l'état actuel presque tous, cruellement vexés par le vice de la répartition, sont obligés de se mettre en réclamation... »

Lutte entre les contribuables et le fisc. — Tout en reconnaissant le mal, le gouvernement, aux prises avec de continuels embarras, presse de toutes ses forces agence, receveurs, contribuables. Une lutte à mort est engagée entre les contribuables et le fisc. Le procédé ordinaire, celui que la loi du 17 brumaire an V a élevé pour ainsi dire à la hauteur d'une institution, est l'envoi chez les redevables en retard de garnisaires, à qui ils sont tenus de fournir logement et subsistance, et de plus 1 franc par jour: au bout de dix jours, à défaut de paiement, les meubles, les fruits pendants par racines, sont saisis et vendus. Ce mode a été reconnu le plus expéditif et le plus propre à contraindre les malheureux redevables. Il y est recouru

dans des proportions jusqu'alors inconnues; c'est le seul moyen d' « *arracher* » comme dit le commissaire du Loir-et-Cher, quelque chose aux contribuables, et encore ne réussit-il pas toujours: il est un degré de misère au delà duquel il reste inopérant. « Il n'existe plus, écrit en floréal an VII le commissaire de la Somme, (1) de moyens assez puissants pour contraindre les redevables, car l'extrême rareté du numéraire, effet nécessaire de la presque nullité du commerce et de l'industrie et des pertes que les cultivateurs ont éprouvées depuis six mois, opposera toujours de grands obstacles à la rentrée des contributions ordinaires et courantes. » Généralement, pourtant, il rend quelque chose et lui seul peut rendre ce quelque chose. « Sans ces voies extrêmes et terribles, écrit le commissaire de la Sarthe (2), on n'eût pu recouvrer le montant des contributions de l'an V et années antérieuées. » — « Que de malheureux il a fallu pressurer, écrit celui de l'Allier! (3) Que de contraintes, de saisies, de ventes, ont été faites ! Il m'en coûte d'être obligé d'agir ainsi. » Selon Labrouste (discours du 11 nivôse an VI), plus de 40.000 contraintes avaient été décernées dans la Gironde « et chaque jour le malheureux cultivateur voyait trainer ses meubles et effets sur la place publique, où, faute d'acheteurs, ils étaient vendus à vil prix. » Dans l'Aube « depuis plusieurs mois la force armée, ainsi que les porteurs de contraintes, parcourent les campagnes: l'administration centrale vient de prendre un nouvel arrêté pour en augmenter le nombre (4). » Dans l'Isère « les gendarmes ont été mis en contrainte chez tous les percepteurs: ceux-ci ont fait faire des saisies: mais les ventes n'ont pu être consommées, personne ne s'étant présenté pour enchérir... (à cause) de la pénurie d'argent qui n'est malheureusement que trop vraie dans le département et de la commisération qu'excitaient les malheureux saisis. » (5) Bref, dans toute la France les communes rurales sont changées en autant de villes de guerre, ayant chacune leur garnison (6), et à Paris c'est par milliers qu'on les envoie.

Les mémoires de Duffort de Cheverny abondent en détails sur ces cruelles exécutions et sur la vie atroce qui fut alors le partage des propriétaires, surtout de ceux qui suspects de quelque accointance avec les hommes ou les choses de l'ancien régime ne devaient s'attendre à aucun ménagement: « La propriété n'est plus tenable...

(1) Germinal et floréal an VII : F. 1 c. III, Somme 7.
(2) Nivôse an VI : F. 1 c. III, Sarthe 5.
(3) Fructidor an VI : F. 1 c. III, Allier 6.
(4) Messidor an VII : F. 1 c. III, Aube 3.
(5) Nivôse an VI : F. 1 c. III, Isère 6.
(6) Discours de Bruslé, des Deux Nethes, 12 prairial an VI.
(7) Saint-Aubin, Observations sur l'emprunt proposé, nivôse an VI.

les impositions écrasent les propriétés, principalement les plus fortes, et l'on est menacé continuellement d'exactions comme dans un pays conquis. Les propriétaires sont tellement écrasés par les impositions qu'ils ne peuvent plus subvenir à leurs dépenses journalières, ni payer les frais de culture, ni venir au secours les uns des autres. L'intérêt de l'argent monte au taux de 4 % par mois, les journées des ouvriers sont à un prix fou: un charretier, un laboureur, qu'on payait 120 l. au plus, a maintenant des gages de 600: un marreur de vignes qui gagnait jadis 20 sols coûte maintenant 3 l. et est nourri : et le blé ne vaut que 20 sols le boisseau... La pénurie d'argent se fait sentir de plus en plus. La nation exige qu'on paie les impositions tous les mois à peine échus, et l'on ne peut exiger de l'argent des fermiers que l'année révolue... Le percepteur envoie des garnisaires, quand même on ne devrait que 3 l. et l'on est obligé de payer : de sorte que maintenant, en s'informant de la santé d'un particulier, on peut aussi s'instruire de celle du garnisaire, car à coup sûr tout le monde en a. (1) « Il faut faire dans ce dernier trait la part d'une certaine exagération: on n'avait pas toujours des garnisaires à sa disposition; ce triste métier tentait peu de monde, et seulement des hommes incapables d'un travail plus honorable; mais c'était précisément ce qui rendait le plus odieux ce mode de recouvrement : il n'est pas douteux que d'abominables choses se soient alors passées. » (2) « Etablissement monstrueux, disait Tallien des garnisaires à la tribune des Cinq Cents le 15 ventôse an VI, impolitique autant qu'immoral, que l'excès du mal a peut-être rendu nécessaire, mais qui contribue à augmenter le mal lui-même: moyen propre à démoraliser les garnisaires... de la conduite desquels on se plaint partout, parce que partout ils apportent leur inutilité et leurs vices: moyen qui en augmentant la dette du cultivateur le rend chaque jour plus incapable de la payer. »

Cependant ce que le Directoire reprochait à tout ce système c'était plutôt son insuffisance : « Les rentrées, disait-il dans un message du 13 messidor, sont retardées par deux causes principales : ou parce que les rôles ne sont pas faits ou parce que les percepteurs ne font pas les diligences nécessaires. L'agence des contributions directes fut établie pour fournir aux répartiteurs, dans la personne des commissaires du Directoire près les cantons, des aides instruits pour la formation des matrices de rôles. Vous espérâtes que ce nouvel établissement pourrait suppléer à tout : la force d'inertie qu'on lui oppose,

(1) Dufor de Cheverny, Mémoires, t. II, p. 365, 368, 394, etc.

(2) En voici un exemple : il fut présenté aux Cinq Cents le 26 prairial an VI la pétition d'une citoyenne Steel, ayant garnisaire chez elle depuis 2 jours et se voyant refuser la faculté de compenser ses contributions avec les arrérages qui lui étaient dus..

surtout dans les départements réunis, ne permet pas de recueillir tout le fruit de ses efforts. Un seul inspecteur ne peut se trouver partout : les commissaires du Directoire exécutif, les agents particuliers, ne peuvent surmonter tous les obstacles, si les administrateurs municipaux ne les secondent... » Et il souhaitait une nouvelle loi faisant peser de graves responsabilités personnelles sur les administrateurs municipaux, sur les agents et les adjoints des communes, sur les jurys d'équité, sur l'agence des contributions directes, en cas de retard dans l'expédition des rôles. Un mois après un arrêté directorial enjoignit aux administrations centrales de se réunir en bureau tous les jours impairs de 8 heures du matin à midi, pour s'occuper uniquement du travail relatif à la rédaction des rôles et à l'activité des rentrées. Peine perdue: là n'était pas le remède à la non perception des contributions : ce remède, Lebrun l'avait indiqué aux Anciens, mais en vain. « Il est dans la sagesse de l'administration, dans la stabilité des lois, dans les mesures qui rappellent les citoyens au sentiment de leur liberté, de leur sécurité. Quand une fois ce sentiment est bien établi, tout marche, tout s'anime : les esprits sont rappelés au soin de leur fortune, aux spéculations du commerce, aux soins de la culture : l'argent resserré par la défiance, reprend son cours. »

Quelle qu'en fût la cause, inaction des administrateurs, comme le voulait le Directoire, stagnation absolue du commerce et absence de numéraire, misère générale, répartition déplorable des contributions, comme le montrait le cri général s'élevant de la France entière (1), un fait certain était qu'en dépit de toutes les rigueurs les contributions directes rentraient fort mal. Ramel, qui avait ses raisons pour présenter en beau le 18 fructidor et ses suites, a dit (2) que toutes les parties du service en ressentirent d'heureux effets, que l'on obtint une baisse considérable dans les marchés, que les paiements furent plus abondants et plus faciles : «L'exercice de l'an VI est celui du retour de l'ordre... Dans aucun temps les rentrées au Trésor public n'ont été si considérables sur le produit des contributions. » Tout

(1) Ici encore les rapports des commissaires du Directoire sont unanimes à signaler l'extrême langueur du commerce et de l'industrie : les ateliers ferment et quantité d'ouvriers sont réduits à la misère : le numéraire est tellement rare par le défaut de circulation qu'on revient au régime du troc comme du temps du papier-monnaie : des cultivateurs offrent leurs grains ou leurs bestiaux, faute d'argent, en paiement des contributions. Dans le Haut-Rhin (compte-rendu du 29 brumaire an VIII) les fabriques d'indiennes ont été réduites de 23 à 13 : la draperie occupait 150 métiers, il n'en reste plus que 57. Dans l'Aube (compte-rendu du 8 vendémiaire an VIII) « le commerce est totalement à bas, les banqueroutes se multiplient à l'infini, les manufacturiers et fabricants sont obligés de renvoyer leurs ouvriers faute de moyens pour les payer. Les canaux de la richesse nationale sont totalement desséchés dans ce département...»

(2) Ramel, Finances de la République en l'an IX.

autre en réalité était la situation, et il suffirait des messages du Directoire, aussi désolés, aussi larmoyants, après le 18 fructidor que du temps des « conspirateurs royaux » ou des dires de Ramel lui-même, pour démontrer la fausseté de cet optimisme de commande. Le 3 germinal le Directoire se plaint de déficits ou de non perception sur la plupart des contributions, du retardement des lois sur les hypothèques et sur les tabacs, qui seraient indispensablement nécessaires. Le 23 il dépeint l'horribe détresse de la ville de Paris et demande qu'en attendant une loi générale sur les besoins des communes on lui procure quelques ressources par des rôles d'à compte ou par des avances obligatoires des contribuables les plus imposés. Au 1er germinal an VI, on n'a encore recouvré que 146 millions sur la foncière et la personnelle mobilière de l'an V : un mois après 208 millions restent dus sur la foncière de l'an VI et 57 sur la personnelle mobilière, c'est-à-dire en somme, à très peu de chose près, la totalité: (1) le 17 thermidor Ramel lui-même déclare qu'il reste encore dû plus de 191 millions et demi sur la foncière an VI, c'est-à-dire que l'année est presque terminée sans que le recouvrement ait en réalité commencé. Sur les années antérieures un fort arriéré subsiste encore. Or c'est tout au plus si avec des rentrées régulières l'Etat pourrait suffire à ses besoins. En étant privé il est réduit à des moyens de fortune, qui achèvent de le ruiner: il faut, tout comme avant le 18 fructidor, déléguer à des fournisseurs, qui savent les moyens de se garantir de toute perte, d'hypothétiques recettes, subir les conditions effroyables des compagnies, recourir à leurs écus dévorants, (2) jeter sur la place des ordonnances destinées, à la honte du gouvernement, à subir d'énormes dépréciations.

Un effort fut bien tenté pour mettre un terme à cette pratique déplorable: une loi du 14 floréal voulut limiter ces rescriptions à la somme de 60 millions, et n'en admettre que sur des recouvrements déjà faits. Mais il fallut bientôt passer outre à cette sage précaution, revenir au système des délégations sur des rentrées hypothétiques, non sur des rentrées effectuées, et remplacer les rescriptions par des *lettres de crédit* adressées par la Trésorerie nationale aux receveurs des départements « sans attendre leurs déclarations... et dans une proportion calculée sur les recettes présumables et l'étendue du service. » C'était bien, comme le disait Legrand aux Anciens, ouvrir à l'agiotage des spéculations sur des rentrées éventuelles, prouver à tous ceux qui ont entrepris ou qui voudront entreprendre par la suite des services publics que la République ne paie

(1) Discours de Bénard Lagrave aux Cinq Cents, 9 prairial an VI. A D I X 504.

(2) Dubois des Vosges aux Cinq Cents, 12 pluviôse an VI.

pas avec les fonds qu'elle a mais avec les fonds qu'elle doit avoir; par là elle ne peut plus faire des marchés à un prix juste et modéré; par là tout entrepreneur qui traite avec elle ne calcule pas seulement ses bénéfices mais encore ceux qu'il sera obligé de donner à ses prêteurs de fonds : en un mot recevoir la loi des fournisseurs, car ils ne la font jamais si complètement que quand ils ne sont sûrs ni des moyens ni de la volonté qu'on a de les payer.

Mais, hélas, les plus clairvoyants, comme Cretet (1), ne pouvaient que déplorer les causes du mal et faire appel à un meilleur avenir, malheureusement plus éloigné encore qu'ils ne pensaient: « La nation française a conjuré tous les dangers de sa révolution; elle a vaincu tous ses ennemis... mais elle recèle encore dans son sein des obstacles au développement de son bonheur et de sa sécurité: j entends parler des finances et du crédit national. Le crédit n'existe pas, parce que les violentes atteintes portées aux promesses nationales... sont encore récentes, et, ce qui est plus fâcheux, parce que l'on peut craindre le retour d'atteintes nouvelles. Cette crainte n'est que trop alimentée par le défaut de paiement des rentes et pensions et par les tentatives d'homme intéressés à avilir la dette publique et à mettre en question sa conservation... Comment, dans ces nuages de craintes, pourrait se former un crédit public? S'il existait, la trésorerie aurait pu négocier à un taux modéré de 20 à 25 millions de rescriptions sur l'arriéré des contributions de l'an VI, et avec les produits de cette négociation le gouvernement aurait pu obtenir ce que les entrepreneurs de la guerre lui font payer 40 millions... Nous voyons ce désordre, et jusqu'à présent réduits à gémir sur cette dispersion de la fortune publique nous nous laissons commander par les circonstances et nous cédons chaque jour aux mesures qu'elles nous imposent... Mais bientôt sans doute le Corps Législatif posant les destinées des finances publiques sur un crédit inébranlable nous ne serons plus entraînés dans la désastreuse nécessité de recevoir la loi des fournisseurs, de les payer avec des délégations dont ils commandent aujourd'hui la forme et les conditions, de voir naître de ce désordre des fortunes scandaleuses, et d'être les témoins de la cupidité qui menace d'envahir et de déshonorer le caractère français. » Le Consulat seul remplira ce programme.

La situation des autres impositions n'était guère plus favorable. La patente (objet d'une nouvelle loi, du 7 brumaire an VI) rapporta en tout en l'an VI 17 millions au lieu des 20 espérés : l'enregistrement, 63.620.000 au lieu de 70 : les forêts, 19 au lieu de 25 : (2) ni les reve-

(1) Discours aux Anciens, 22 messidor.
(2) Message du Directoire du 25 frimaire an VII.

nus ni les ventes de biens nationaux n'arrivèrent aux chiffres voulus : le nouveau régime hypothécaire, duquel on attendait 8 millions, n'était pas encore décrété. Le timbre seul offrait de meilleures prspectives, et Ramel, dans son rapport du 29 prairial, comblait d'éloges cet impôt qui rien que pour le timbre des journaux donnait dès le lendemain de son établissement 3.000 fr. par jour, alors que près de 3 mois s'étaient écoulés avant qu'on pût recevoir un sou sur les contributions directes. Mais le timbre lui-même aboutit finalement aussi à une déception, 13.534.708 au lieu de 16 millions. L'insuffisance des contributions existantes pour couvrir les dépenses publiques était donc certaine. « Chacun disait Ozun, sent la nécessité de combler ce vide, cause de cet état de langueur et de pénurie qui mine insensiblement le corps politique, et l'attaque jusque dans les premières sources de la vie. »

Impôts indirects. — De plus en plus l'expérience démontrait donc l'absolue nécessité d'un large recours aux contributions indirectes, et prouvait la gravité de la faute que la Constituante avait commise en les supprimant presque entièrement. L'opinion publique y revenait. Des orateurs ne craignaient plus maintenant d'affirmer leur supériorité, langage qui eût scandalisé 7 ou 8 ans plus tôt. Saint-Aubin prouvait par l'exemple de l'Angleterre combien il était faux de les croire nécessairement accompagnées des formes odieuses et vexatoires de l'ancien régime (1). Lacuée adjurait les Anciens d'alléger les charges des propriétaires et des cultivateurs, si on ne voulait pas voir la République périr ou tomber dans un état d'épuisement pire que la mort. « Vous devez fonder votre système de finance sur les impôts indirects, disait Bénard Lagrave aux Cinq Cents le 9 prairial... Ce que vous en avez établi le 9 vendémiaire forme la rentrée principale du Trésor public... » — « Les impôts de consommation, disait Ozun (11 prairial), coûtent peu au peuple, rapportent beaucoup au fisc, sont les moins onéreux parce qu'ils sont payés imperceptiblement... Un impôt sur les boissons est réclamé depuis longtemps. S'il eût existé depuis un an, de combien de maux, de plaintes et de désordres n'eût-il point prévenu la cause? C'est lui qui doit assurer la subsistance des hôpitaux, pourvoir aux besoins pressants et multipliés des communes, arrêter le désordre et le chaos dans lequel se trouve leur administration particulière... Toutes les idées semblent se tourner vers les impôts indirects. » La réaction était naturelle, et elle était puissante. Cependant elle ne l'était pas encore assez, puisqu'un temps bien long encore devait s'écouler avant qu'on

(1) *Journal de Paris*, 7 messidor an VI.

osât y revenir, et puisque les dispositions mêmes de la loi du 9 vendémiaire qui impliquaient un retour aux impôts de consommation n'entrèrent en application que tardivement et incomplètement.

Cette loi s'était bornée à prescrire une augmentation des droits sur les tabacs importés suffisante pour assurer un rendement de 10 millions. Or les droits existants (18 l. 10 s. par quintal importé sur bâtiments français, 25 l par quintal importé sur bâtiments étrangers) ne donnaient qu'un maigre produit de 1.800.000 fr. : pour le porter à 10 millions il eût fallu une augmentation tellement énorme que la fraude seule en eût profité. Un autre système était donc indispensable.

Le 21 brumaire, Villers, au nom de la commission des finances des Cinq Cents, proposa d'élever les droits à 50 et 60 fr. par quintal sur le tabac importé, de frapper d'un impôt supplémentaire de 40 fr. par arpent les terres cultivées en tabac, et surtout de rétablir des manufactures nationales de tabac vendant en concurrence avec l'industrie privée. La nation était toujours propriétaire de 5 des 8 grandes manufactures dans lesquelles se fabriquait autrefois le tabac de la ferme générale, Paris, Dieppe, Morlaix, Tonneins et Cette: elle pouvait en reprendre la jouissance, reconstituer cette fabrication lucrative, et le consommateur y gagnerait aussi, ayant ainsi à sa disposition un tabac infiniment meilleur que celui du commerce libre, que ce « mélange impur qui lui était offert par la cupidité ou par l'ignorance. » Il ne s'agissait nullement de revenir au privilège excusif, mais de faire participer la nation aux bénéfices que faisaient quelques particuliers à son préjudice, avec un mobilier considérable qui lui appartenait. Par ce système des ressources importantes seraient assurées, qui ne pourraient l'être autrement que par des moyens plus onéreux pour le peuple : un obstacle serait mis à la trop grande extension en France de la culture du tabac, qu'il fallait se garder d'encourager (c'était alors une opinion fort répandue qu'elle brûlait et dévorait le sol, et l'empêchait par la suite de pouvoir produire du blé); enfin, on renouerait avec l'étranger un commerce jadis très important, lorsque l'excellente qualité des tabacs de la ferme les faisait rechercher par l'Italie la Hollande...

Ce projet était rationnel, et il eût sans doute été fructueux; mais il se heurtait à des préjugés encore très puissants, qui ne lui pardonnaient pas cet hommage (1) rendu à la ci-devant ferme générale, et cet acheminement déguisé au rétablissement du monopole. On attaqua, au nom de l'égalité, ce supplément à la contribution foncière : on soutint que la culture du tabac, loin d'épuiser le sol,

(1) D'ailleurs très mérité: voir t. I, p. 378.

l'assainissait et préparait de meilleures récoltes de blé : on s'éleva contre un système tendant à faire acheter au dehors ce que la France pouvait produire chez elle : on dénonça un retour offensif de l'esprit de fiscalité et de monopole. Des orateurs comme Julien Souhait allèrent jusqu'à dénoncer le projet comme une perfide manœuvre de l'Angleterre pour tuer la République et la Révolution. « C'est à cette infernale satrapie (de la ferme générale) qu'on veut nous conduire encore... (on veut ramener les Français sous l'empire) de cette fameuse compagnie de flibustiers qui les fit traiter pendant si longtemps comme des bêtes fauves et les envoya à son gré aux galères et à la roue... Le gouvernement anglais sait qu'un des plus puissants ressorts de la Révolution fut l'abolition des fermes et des impôts sur le sel et le tabac : il ne cesse d'intriguer et de pousser des hommes... pour briser ces ressorts et rétablir ces impôts... il y a quelque temps qu'on offrit au ministre des finances plusieurs millions s'il pouvait obtenir celui du sel... Le ministre est un homme probe et zélé : mais on remarque par sa condescendance pour ces sortes de projets combien il se laisse facilement corrompre par les intrigants. Laisser le commerce libre est de l'essence des républiques : la république qui tolère le monopole périra tôt ou tard. Veut-on creuser un nouvel abîme... et ajouter des escadres de flibustiers aux caravanes de voleurs qui inondent encore le territoire de la république ? On vous parle de la sûreté et de la salubrité des matières dans les mains d'une régie, mais a-t-on oublié nos régies et commissions de commerce ? Les matières ont-elles jamais été plus falsifiées que pendant leur règne ?... Non, représentants du peuple, vous n'adopterez pas un tel projet ; vous ne consacrerez pas l'ouvrage de quelques traitants avides qui ont trompé nos collègues et voudraient ressusciter leurs horribles vexations sur le peuple. Ah ! un des plus grands bienfaits de la Révolution c'est de nous avoir tirés de la griffe sanglante de ces vautours monarchiques et de nous avoir insensiblement ramenés à des fermes douces et paternelles. » Même des orateurs qui se déclaraient partisans des impôts indirects et les affirmaient indispensables pour affermir quelque gouvernement que ce fût, comme Riou (1), reprochaient au projet de Villers de vouloir

(1) (24 frimaire an VI). Riou était si convaincu de leur immense supériorité au point de vue du rendement qu'il expliquait l'acharnement montré contre eux par le peuple, dans les premiers temps de la Révolution, par le désir d'enlever au roi cet élément de la toute puissance financière. Il niait que la Révolution eût été faite pour détruire les impositions indirectes et pensait qu'au contraire les impositions indirectes avaient été anéanties pour permettre à la Révolution de triompher, pour « rompre les canaux par lesquels l'or coulait jusque dans la main du monarque et renverser ainsi les principaux étais de sa puissance. » — Point de vue inexact, mais intéressant.

rendre l'Etat manufacturier et commerçant, de lui faire faire concurrence à l'industrie et au commerce, que son devoir était de protéger et non pas d'entraver : et il signalait une arrière-pensée de ruiner les manufactures particulières pour élever sur leurs débris des manufactures exclusives qu'on appellerait nationales et qui ne le seraient que de nom : de « substituer un esprit mercantile et fiscal aux grandes notions de l'économie politique. » Tallien, lui aussi, déclara qu'il serait dégradant pour le gouvernement de se faire fabricant de tabac, et odieux de le devenir en obligeant les particuliers de cesser de l'être. Le projet fut retiré, et une nouvelle commission nommée, dont le rapporteur, qui fut Tallien lui-même, apporta le 23 pluviôse un projet beaucoup moins productif, consistant seulement en la prohibition des tabacs fabriqués à l'étranger, avec maintien des droits d'importation de 18.75 et de 25 fr. sur les tabacs en feuille, et en un droit de 10 sous par livre (réduit à 6 pour le tabac à fumer) sur le tabac fabriqué en France : projet qui fut adopté par les Cinq Cents le 17 ventôse.

Aux Anciens l'intérêt du fisc trouva de chauds défenseurs. Le principal reproche que leur rapporteur, Laussat, fit à la résolution (21 germinal) fut celui de son insuffisance. Il rappela que le message directorial du 3 germinal venait de faire connaître un déficit de 45 millions, et, par le fait, de bien davantage, que des ressources nouvelles étaient donc indispensables, et qu'il serait déraisonnable de les demander aux contributions directes, infectées de tous les vices les plus graves. « Un esprit de système appuyé sur de belles abstractions nous a conduits à des essais mal justifiés par l'expérience... Il n'est pas d'impôt dont le paiement soit aussi onéreux au contribuable, ni qui puisse lui devenir aussi ruineux (que celui de l'impôt direct) : qu'il ait ou non, il faut qu'il paie au moment où cela plaît au percepteur... faute de quoi un garnisaire vient partager le pain, le feu et le denier de la famille : or, la visite d'un garnisaire vaut peut-être bien une visite domiciliaire. » L'impôt indirect, au contraire, offrait une foule d'avantages précieux, et s'il y joignait celui d'affecter un objet dont le besoin fût à peu près totalement factice et néanmoins quasi universel, il serait sans contredit un des plus productifs et des moins funestes qu'on pût imaginer. Or le tabac était essentiellement une denrée de ce genre. Il ne fallait donc pas craindre de l'imposer beaucoup, pourvu que ce ne fût pas la fraude qui fût appelée à en profiter : et à cet égard la résolution faisait trop peu en un sens et trop, peut-être, en un autre. Laussat osait donc se prononcer pour la cause impopulaire, mais nécessaire, du monopole de l'Etat, avec sa conséquence regardée alors comme indispensable, la suppression de toute culture à l'intérieur. Nul besoin d'ail-

leurs de ce code infernal « qui infligeait sans proportion, sans mesure, sans pudeur, sans justice, sans humanité, des châtiments dont la mémoire révolte encore quiconque sent la dignité et la moralité humaine; rien que de simples amendes et des peines d'opinion, auxquelles l'esprit public, prêt à naître du sein de nos institutions républicaines, ne tarderait pas de donner une vigueur extrême. » A ces judicieux conseils Laussat en ajoutait d'autres non moins judicieux sur la nécessité de penser au moins autant à l'économie qu'à l'augmentation des impôts. « Nous étendons chaque jour les contributions et nous en rendons le recouvrement chaque jour plus dur. Que faisons-nous contre les prodigalités et le désordre ? Que faisons-nous pour l'amélioration de notre économie politique? Les comptabilités ne croupissent-elles pas dans un gouffre? Les dépenses locales ne débordent-elles pas de toutes parts, sans règle et sans principe ? Chaque chapitre de nos dépenses générales n'appellerait-il pas le loisir sévère et tranquille de notre examen, avant ces époques où comme de coutume il nous faudra les adopter d'urgence ?... Directoire, la vénalité, la corruption, le relâchement, se trahissent à je ne sais quelle rumeur, qui est rarement trompeuse quand elle est constante et générale, et qui avertit un gouvernement d'épier et de frapper : porte un instant dans l'administration de la fortune nationale ce coup d'œil pénétrant et cette main ferme qui ont si heureusement fixé les destinées de la République au-dedans et au dehors. »

La discussion qui suivit ce rapport fut passionnée. « Non, disait Kauffmann, vous ne souffrirez pas qu'on crée une armée de commis et d'employés, dont les fonctions retraceront tout l'odieux de l'ancien régime que vous avez heureusement proscrit : vous ne permettrez pas les visites domiciliaires... Les Français qui ont reconquis leurs droits, leur liberté, ne pourront se soumettre à une telle inquisition... » Dentzel, autre député du Bas-Rhin, et lui aussi membre de la commission, protesta vivement contre l'opinion exprimée par le rapporteur « plus frappé du besoin du Trésor public que des malheurs particuliers et publics que produirait infailliblement le retour au système de régie intéressée et privilégiée... Une fois parvenu à l'établissement d'un système exclusif pour le tabac rien n'empêcherait non plus qu'on l'étendit à beaucoup d'autres choses... Annonçons fortement que si ces hommes capables de tout dévorer pour de l'argent parvenaient à surprendre quelques dispositions favorables au régime exclusif de quelque branche de commerce et d'industrie, elles seraient unanimement repoussées dans cette enceinte ». D'autre part Mathieu Depère combattit ces préjugés avec la dernière vigueur : il chanta les louanges de l'impôt indirect qu'il jugeait mieux en harmonie avec le régime démocratique où il importe que l'on

donne l'impôt librement : il cita l'exemple de l'Angleterre, si riche, si prospère, qui évitait avec le plus grand soin d'accabler agriculture, industrie, commerce, par des taxes directes trop pesantes. « Il faut suivre son exemple... La Révolution a fait disparaître les charges féodales qui pesaient sur les campagnes : mais elle les a remplacées par un impôt foncier excessif... Il faut recourir aux contributions indirectes, et ne jamais porter les directes au delà du quart, ou au plus du tiers, du montant de ces recettes nécessaires. » Tous, d'ailleurs, adversaires ou partisans des contributions indirectes, étaient peu satisfaits de la résolution, qui fut rejetée (2 floréal).

Les Cinq-Cents durent donc se remettre au travail et se fixèrent cette fois à une résolution (fructidor an VI) qui put rassurer les adversaires du monopole, en érigeant tout d'abord en principe la liberté de la culture, de la fabrication et du commerce du tabac : mais plus productive, fiscalement, que la précédente, car 1° elle élève les droits sur le tabac en feuille venant de l'étranger (l'importation du tabac fabriqué étant interdite) à 20 ou à 30 francs par quintal, selon que l'importation a lieu par bâtiments français ou étrangers ; 2° elle frappe tout fabricant de tabac d'une taxe spéciale de 0 fr. 40 par kilo pour le tabac en poudre et en carotte, et 0 fr. 24 pour les tabacs à fumer et le tabac en rôle (1). La cause des contributions indirectes gagnait évidemment de plus en plus de terrain. « Pour atteindre les fortunes, disait Béranger, il faudrait les connaître et les taxer directement: mais qui ne sait qu'une pareille entreprise est inéxécutable, qu'elle entraîne une multitude d'injustices, et qu'elle suffirait pour anéantir la prospérité de l'empire le plus florissant ? » Les Anciens, cette fois, acceptèrent, et cette résolution devint la loi du 22 brumaire an VII. Le 22 brumaire ! deux mois presque après l'expiration de l'année pour laquelle les 10 millions que devait procurer le tabac avaient été reconnus indispensablés, et sans qu'il fût assuré le moins du monde que cette loi suffirait pour les procurer !

Des retards semblables — sans parler d'autres raisons — suspendaient le rendement du droit de passe, dont les tarifs ne furent fixés que le 3 nivôse, et dont encore vers la fin de germinal Dubois des Vosges pouvait dire qu'il n'était perçu qu'à Paris : de la loterie. Les postes étaient distraites du budget et affectées au service de l'emprunt pour la descente en Angleterre. Quant à la vente des biens

(1) On eut soin pour calmer certaines inquiétudes de spécifier qu'aux administrations municipales de canton appartenait le soin « de s'assurer des magasins et dépôts existants de tabac fabriqué et de la vérité des déclarations faites, pourvu toutefois qu'elles écartent les formes vexatoires et contraires aux droits des citoyens. »



nationaux, elle eût dû, pour fournir les 20 millions attendus, être telle que les mises à prix s'élevassent, au moins, à 200 millions, 1/10e seul de la mise à prix étant payable dans le cours de la première année, et même que ces ventes s'effectuassent toutes dans les six premiers mois, le paiement du premier dixième en numéraire devant se faire moitié dans les 10 jours, moitié dans les six mois. Or pour montrer à quel point on en était loin il suffit de rappeler que les 18.479 ventes faites sous l'empire de la loi du 16 brumaire an V, jusqu'à la date du 30 ventôse an VI (1) ne portent que sur une mise à prix de 190.309.576 : qu'il en faudrait déduire la part afférente à l'an V, les nombreuses déchéances causées par la difficulté de se procurer suffisamment de papiers reçus en paiement de la seconde moitié de la mise à prix et de toute la portion surenchérie : déduire aussi la fraction de la partie payable en numéraire qui le fut en tiers consolidé. Partout donc, en somme, les recettes restaient extrêmement inférieures aux prévisions, que ce fût par suite de l'impuissance des contribuables, comme pour les impositions directes, ou des hésitations du Parlement comme pour les impositions indirectes, ou de la date trop tardive à laquelle les mesures nécessaires étaient prises, ou de l'optimisme excessif qui avait inspiré ces prévisions.

Autres ressources. — Inquiète de toutes ces révélations la commission des finances des Cinq-Cents apporta le 21 floréal 6 projets de résolution qu'elle croyait appelés à fournir de nouvelles ressources, à savoir affermage de la chasse dans les forêts nationales (à raison de 0,05 par arpent), du droit de pêche dans les rivières et canaux, une taxe sur les papiers et cartons, un droit de marque sur les étoffes, une extension des droits de timbre (portés jusqu'à 1 franc sur les annonces de journaux), faculté pour les détenteurs de domaines engagés d'en devenir propriétaires incommutables en versant le 5e de leur valeur actuelle, faculté pour les acquéreurs de domaines nationaux frappés de déchéance de s'en faire relever, si ces biens n'avaient pas été revendus, en versant en numéraire ce qu'ils devaient d'après le cours des assignats au jour de la vente, etc. Petits moyens, qui en les supposant tous acceptés et couronnés de succès ne pouvaient produire plus de 14.700.000 alors que le déficit connu en atteignait déjà 62 et le déficit certain bien davantage. A défaut de gros impôts indirects qu'on n'osait pas encore rétablir, ce n'était guère qu'à des

(1) Rapport de Lecouteulx Canteleu, 18 floréal. — Pour l'an VI tout entier on sait que la 1re moitié de la mise à prix fut de 123.731.032 : soit, au grand maximum 12 millions de produit immédiat — et d'ailleurs pas tout entier réalisable au cours de l'an VI, il s'en faut (voir p. 67).

moyens de fortune qu'il était possible de s'adresser. Quelques-uns étaient légitimes, d'autres tout à fait injustes ; on ne fit malheureusement que parler des premiers et on employa les seconds.

On pouvait, par exemple, tirer une centaine de millions immédiatement et éteindre pour 3 fois autant d'inscriptions (à supposer exactes les estimations faites par Ozun le 11 prairial) de la perception et surtout du rachat des rentes foncières dues à l'Etat, expressément exceptées par décret du 17 juillet 1793 de la suppression générale des droits féodaux, et néanmoins restées depuis lors généralement en souffrance, sous prétexte d'une apparence de féodalité derrière laquelle s'abritaient les débiteurs pour ne pas payer. Ainsi un particulier pouvait avoir acheté un domaine pour une rente de 5.000 fr., son vendeur avoir émigré 2 mois après, la rente tomber en désuétude sous prétexte de féodalité, et l'acquéreur jouir tranquillement sans avoir déboursé quoi que ce fût : il y avait, au dire d'Ozun, des milliers d'exemples de tels abus. « La loi du 17 juillet 1793, écrivait le commissaire du Directoire près le tribunal des Hautes-Pyrénées, semble avoir été créée par un génie destructeur, par une horde de brigands, et non par une société d'hommes policés. Elle a enrichi nombre d'individus, réduit une grande partie à la mendicité, et a fait perdre à la République en grains ou argent près de 1 milliard valeur métallique... Quoi ! parce qu'un ci-devant seigneur... en faisant une concession aura fait insérer dans l'acte une expression féodale, il ne pourra plus recevoir le prix représentatif de sa propriété et il sera obligé de quêter son pain tandis que le possesseur de son bien nagera dans l'opulence et insultera à sa misère ! » Et il est, en effet, certain que sous couleur d'abolir la féodalité ce décret avait abouti maintes fois à anéantir des valeurs importantes, au grand détriment de quantité de citoyens et de l'Etat lui-même. « Toutes les administrations, disait Jaillant aux Cinq-Cents en vendémiaire an V, conviennent que la vente ou le rachat du capital des rentes supprimées à cause de la censive qui s'y trouvait jointe ajouterait plus de 1 milliard, valeur effective, au produit des biens du ci-devant clergé, des émigrés, de la liste civile, des déportés. » Une commission fut nommée pour aviser au rétablissement des rentes foncières.

On eût mieux fait de marcher dans cette voie, que la justice autorisait et même prescrivait, que d'aller chercher aux dépens des créanciers et des débiteurs d'émigrés, où aux dépens des parents d'émigrés, quelques gains misérables, indignes d'un gouvernement sérieux, et de nature à porter un coup terrible au crédit public.

On sait déjà, par exemple, quelles libertés l'Etat, représentant les émigrés, prenait au besoin avec les créanciers de ceux-ci, et

combien il était peu disposé à respecter leurs droits (1). C'est un sujet moins connu, mais bien digne d'attention, que les prétentions qu'en sens contraire il élevait vis-à-vis de leurs débiteurs : ainsi, par exemple, envers les débiteurs de rentes viagères constituées en faveur de gens ayant émigré (2). Les vérifications légales d'existence des émigrés n'étaient pas possibles : que devaient dès lors devenir les rentes viagères qui leur étaient dues et que l'Etat, se substituant à eux, n'avait qualité pour recevoir qu'autant que l'existence du rentier était certaine ? A cette insoluble question Duplantier proposa aux Cinq-Cents, le 2 frimaire an VII, la solution suivante: présomption de 10 ans d'existence, si la rente viagère avait été constituée avant le 16 juillet 1789, et de 15 si elle avait été constituée ultérieurement, avec faculté pour le débiteur de se racheter en versant 3 fois le montant de la rente dans le premier cas, 5 fois dans le second, en payant comptant les 2/5es de cette somme, et en faisant pour le reste 4 obligations échéant de 3 mois en 3 mois. Mais s'il y avait certitude de la mort d'un émigré ? Si, par exemple, il avait été condamné et exécuté en France comme émigré rentré, ou s'il était mort dans quelque pays réuni ensuite à la France, et dont les registres publics fissent foi dans toutes les contestations pouvant s'élever entre les citoyens ? Duplantier n'admettait aucune exception, même dans ces cas, parce que les ventes seraient plus actives « si leur durée ne dépend d'aucune autre justification que du texte de la loi » : et il est douteux que jamais besoin extrême de se procurer du comptant ait conduit homme d'Etat à une pareille monstruosité légale : la fiscalité de l'ancien régime n'a pas imaginé d'extorsion semblable à celle-là. Les Cinq-Cents n'en votèrent pas moins cette criante injustice, faite, chose digne de remarque, non pas aux émigrés eux-mêmes, mais à leurs débiteurs, le 11 nivôse : mais les Anciens ne l'acceptèrent pas : il leur parut trop osé de fouler ainsi aux pieds des principes de droit devant lesquels la Terreur elle-même s'était inclinée, puisqu'elle déclarait dans une loi du 22 ventôse an II « La République, placée dans des circonstances exceptionnelles aux droits d'un tiers, peut bien se les attribuer dans leur intégrité, mais ne doit pas les étendre. »

Partages de présuccession. — Un même esprit de rapacité se manifesta dans la fameuse affaire des partages de biens d'ascendants d'émigrés (3), toujours pendante, car, à peine est-il besoin de le dire,

(1) Cf. t. III, p. 304.
(2) Cf. De quelques abus de la fiscalité révolutionnaire, Séances et travaux de l'Académie des sciences morales et politiques, novembre 1911.
(3) Voir t. III, pp. 305, 408 et suiv.

la résolution du 27 thermidor an V qui abolissait en bloc toutes les lois relatives au sequestre et au partage des biens de parents d'émigrés avait été repoussée par le Conseil des Anciens fructidorisé, et les choses retombèrent par conséquent dans le même état que par le passé : sequestre sur les biens des parents d'émigrés ne se résignant pas au partage ; où partage, aux conditions de la loi du 9 floréal an III remises en harmonie avec la situation monétaire nouvelle, par circulaire de Ramel du 13 nivôse an VI. Le ministre tenait beaucoup à la réapposition du sequestre, afin d'amener les familles au partage et il y insistait fortement dans une circulaire du 20 frimaire, comme dans son grand rapport du 29 prairial.

Cette prétention était rigoureuse, mais elle était légale. Ce qui ne le fut pas, ce fut celle qu'éleva le Directoire, dans un célèbre arrêté du 19 germinal an VI (1), de revendiquer pour la République une part dans une succession collatérale survenue après partage fait par la famille d'un émigré : violation formelle de l'article 35 de la loi du 9 floréal an III, par lequel la République renonçait absolument, une fois le partage accompli, à toute prétention « sur les successions pouvant échoir à l'avenir aux familles des émigrés, tant en ligne directe que collatérale, n'entendant recueillir que celles ouvertes jusqu'à ce jour » (2). On ne recula pas devant cette iniquité : on voulut ériger en règle, contrairement aux conditions formellement inscrites dans les nombreux actes de partage ayant suivi la loi du 20 floréal an IV et tous exécutés selon les prescriptions de celle du 9 floréal an III, que l'exécution de la loi *facultative* de floréal an IV ne conférait point le bénéfice de celle de la loi *obligatoire* de floréal an III, mais frappée de suspension, comme on sait, 2 mois après avoir été promulguée : et même il ne tint pas à Duplantier, agissant encore ici avec le cynisme dont il avait fait preuve dans l'affaire des rentes viagères, qu'on n'appliquât à tous les émigrés indistinctement une présomption de vie de 15 années à dater du jour de l'inscription, 15 années pendant lesquelles chaque émigré conserverait ses droits successifs — alors que les ascendants

(1) Arrêté directorial du 19 germinal an VI, annulant un arrêté de l'administration départementale de la Haute-Marne d'après lequel la République n'avait plus rien à prétendre dans la succession Thomassin.

(2) C. *Les parents d'émigrés pendant la Révolution.* (Revue des questions historiques, 1909). — Pour apprécier le peu de bonne foi dont le gouvernement directorial a usé en cette affaire, rien n'est plus significatif qu'un rapprochement de textes qui n'a pas jusqu'ici attiré l'attention. En même temps que la théorie officielle était que la loi du 9 floréal an III avait été emportée par les événements et n'existait plus, un arrêté du Directoire du 27 vendémiaire an VII menaçait les parents des réquisitionnaires et conscrits réfugiés à l'étranger du sequestre de leurs biens « *sauf à eux à provoquer le partage réglé par les lois du* 9 *floréal an III et du* 20 *floréal an IV.*

partageants avaient précisément fait partage pour voir ces droits déclarer éteints et supprimés et être à l'abri de toutes revendications de ce chef, et pendant lesquelles, bien entendu, l'Etat, étant à leurs lieu et place, les exercerait pour lui-même. Et Duplantier allait plus loin encore : si un ascendant d'émigré ne possédait pour tout avoir que des usufruits, que des rentes viagères, destinés à s'éteindre avec lui, et sur lesquels son fils émigré n'aurait dû avoir aucun droit, il entendait néanmoins que cet ascendant fût astreint à partage s'il voulait éviter ou faire cesser le séquestre, et que la République jouît, jusqu'à son décès, d'une portion de cet usufruit correspondant au nombre de ses enfants. Tout disparaissait à ses yeux devant ce qu'il prenait pour l'intérêt national. « Le premier sentiment d'un peuple qui se régénère, disait-il, doit être sa conservation et l'anéantissement des moyens qui pourraient favoriser ses ennemis. La part anticipée des émigrés dans les biens de leurs ascendants, et surtout les biens qui leur sont échus depuis le 9 floréal et qui leur adviendront par succession, offrent à l'Etat une ressource des plus fécondes et qui viendra chaque année... accroître la richesse nationale. » C'eût été la diminuer, au contraire, car rien n'est capable d'y porter une aussi grave atteinte qu'une semblable injustice chez ceux à qui incombe précisément le devoir de faire respecter la justice.

Comme le disait excellemment Bergier aux Cinq-Cents « Il est impossible de voir, dans une pareille *invasion* du patrimoine des ascendants d'émigrés, autre chose qu'une spoliation révolutionnaire, donc une loi indigne de la justice de la grande nation, une loi qui serait une tache au régime constitutionnel, dont elle violerait les basès... Le crédit public et le crédit privé seraient également ruinés le jour où l'on verrait revivre, et pour le passé et pour l'avenir, la successibilité de la République par représentation des inscrits sur des listes d'émigrés toujours ouvertes et auxquelles on ajoute sans cesse de nouveaux noms. Le crédit public... car... sur quelles promesses de la nation pourrait-on se reposer avec confiance à l'avenir, si elle reprenait les successions qu'elle a vendues par des partages anticipés, déjà consommés pour la plupart depuis longtemps ? Quant au crédit privé l'expérience des siècles et la raison nous ont assez appris que là où le gouvernement hérite au préjudice des parents il n'y a plus de sûreté, du moins dans l'opinion, ni pour les propriétés, ni pour le commerce, ni pour la garantie des transactions, ni pour les droits des créanciers. Et qu'on ne croie pas que ce discrédit n'enveloppe qu'un nombre médiocre de familles en France : déjà la liste des émigrés en embrasse plus de 60.000 (1), et c'est un gouffre

(1) Aucune précision n'est possible en ce qui concerne le nombre des inscrits. Rappelons simplement que le chiffre de Bergier paraît plutôt faible

toujours ouvert où quelque nouvelle famille est sans cesse précipitée... » Le Conseil des Cinq-Cents, par une de ces défaillances dont il n'a donné alors que trop d'exemples, n'en prit pas moins une résolution (23 frimaire an VII) conforme aux propositions de Duplantier, et maintint même, malgré un amendement qui avait d'abord paru devoir l'emporter, les 15 années de présomption de vie successorale aux émigrés condamnés et exécutés pour fait d'émigration. Les Anciens, il est vrai, qui avaient plus de scrupules, rejetèrent successivement (24 nivôse et 24 ventôse) cette résolution, puis une autre, empreinte aussi de ce que Saint-Aubin appelait énergiquement « l'esprit de rapine décelé par cette spoliation collatérale ». — « Si, disait Huguet aux Anciens le 24 ventôse, si vous donnez à la République les successions collatérales, ce n'est point vous venger des émigrés, c'est attaquer vos propres concitoyens, c'est mettre le fisc perpétuellement en guerre avec eux... Car qui voudra prêter à ce parent d'un émigré, son présomptif héritier ? Qui voudra acquérir un immeuble pour être exposé à la recherche de la bureaucratie administrative, à ces sequestres ruineux, à ces frais énormes, qui altèrent toutes les successions de ce genre ? Qui voudra prêter, pour être, après la mort de ce débiteur, exposé aux difficultés sans nombre et aux lenteurs qu'on éprouve tous les jours dans ces bureaux administratifs ? Qui voudra acheter des immeubles de ces parents quand on pourra craindre d'être ensuite recherché sous de vains prétextes de fraude ? Qui pourra même acheter aucun immeuble, ou faire aucune négociation avec les meilleurs citoyens, sans avoir à craindre de se trouver enlacé dans les filets imperceptibles de l'émigration collatérale ?... On s'est occupé de rétablir le crédit si nécessaire de l'Etat : différents moyens, une banque nationale entre autres, ont été proposés. Sa base était sur des cautionnements en immeubles : mais ce système de successibilité a été présenté comme un obstacle : on a craint qu'à tout instant, par son effet et sous le prétexte d'émigration, des immeubles ne devinssent la proie du fisc, de ces sequestres ruineux, ou qu'une trop grande concurrence d'immeubles mis en vente ne puisse altérer les autres et les déprécier... » Très justement encore il faisait remarquer qu'une renonciation aux successions collatérales serait précisément le meilleur moyen de fermer à tout jamais la France aux émigrés, leurs familles mêmes ayant alors tout intérêt à les en repousser, et cet intérêt devant être plus efficace que toutes les lois répressives et que toutes les commissions militaires.

Malheureusement la raison, qui quelquefois prévalait au Conseil des Anciens, n'était pas toujours chez eux assez forte pour arrêter

et que le Directoire dans un message du 5 ventôse an V croyait à 120.000 inscriptions.

au passage toutes les mesures dont l'intérêt bien entendu de l'Etat aurait commandé le rejet : et il lui arriva de fléchir, notamment au cours de la fameuse séance permanente qui suivit le 30 prairial et où diverses propositions nettement révolutionnaires furent adoptées au milieu du trouble général et de l'exaltation des esprits. Telle la loi du 8 messidor an VII qui restreignit aux familles d'émigrés s'étant conformées aux dispositions de la loi du 9 floréal an III avant celle du 11 messidor (cas à peu près sans exemple, la loi du 9 floréal n'ayant vécu que 2 mois), la libre disposition des successions ayant pu leur échoir depuis : quant aux autres, maintint les droits de la république sur les successions à elles échues jusqu'au jour de l'arrêté définitif de la liquidation : et quant aux successions collatérales échues à un émigré, les adjugea entièrement à la République (chose contraire à la loi du 9 floréal), qui renonçait d'ailleurs pour l'avenir à toutes celles de ce genre qui viendraient à s'ouvrir. Mauvaise manière d'inspirer confiance ! « Pourquoi, disait spirituellement Saint-Aubin (1), propose-t-on de ne s'emparer que des successions collatérales échues ? Uniquement parce qu'elles sont échues et bonnes à prendre, tandis que les successions à échoir auxquelles la résolution fait renoncer la République ne le seront que dans quelques années d'ici. D'après cela, qui répondra que lorsque parmi ces dernières auxquelles on renonce aujourd'hui, il y en aura un certain nombre d'échues, on ne revienne à l'aide d'une suspension, bientôt suivie d'une abrogation, sur cette renonciation, comme l'on propose dans ce moment même de revenir sur celle, tout aussi favorable, que contenait la loi du 9 floréal ? Quel fonds faire sur la promesse d'un homme qui tout en prenant ce qui se trouverait sous sa main promettrait de renoncer à ce qui pourrait s'y trouver par la suite ?... Et pourquoi cette atteinte à la foi publique ? Pour quelque chose qui ne vaut même pas qu'on se baisse pour le ramasser ! » Toujours tenace, Duplantier voulait encore au lendemain du vote de cette loi qu'on revînt sur les partages déjà faits, que le préciput des ascendants ayant partagé fût réduit à 4.000 au lieu de 20.000, que les lots fussent tirés au sort, que de nouvelles estimations fussent faites, et d'après le prix commun, et d'après le chiffre de la contribution foncière multiplié par 4 pour établir le revenu qui serait lui-même multiplié par 16, 18, 20 ou 22 pour déterminer la valeur en capital, et d'après le prix des baux de 1790 multiplié par 16 ou par 20, avec obligation pour les administrations de prendre le plus *convenable*, c'est-à-dire le plus élevé, de ces trois chiffres : d'où cette con-

(1) *C'est Verjus au jus vert, ou Réflexions sur la nouvelle résolution relative aux partages de la République avec les ascendants d'émigrés* (Lb[42] 705). — (Prairial an VII).

séquence qu'alors que la loi du 26 vendémiaire an VII allait mettre les biens nationaux à prix sur le pied de 8 fois le revenu de 1790, un ascendant d'émigré ne pourrait se rendre adjudicataire des biens à lui enlevés par un partage inique qu'en les payant à raison de 16, 18, 20 ou 22 fois le revenu, et que pour ravoir, par exemple, un bien de 2.000 francs de revenu il devrait verser 44.000, un tiers comptant et les deux autres tiers de trois mois en trois mois, alors que tout autre que son ancien propriétaire pourrait l'acheter pour 16.000 payables en trois ans. Ainsi, contrairement à l'esprit de la loi du 9 floréal, le fait d'une possession antérieure devenait, ici, une sorte de tare mettant dans un état d'infériorité légale par rapport à un étranger, et l'intérêt du Trésor, qui était d'assurer le plus possible aux biens mis en vente des acheteurs aussi désignés que les anciens propriétaires, était délibérément sacrifié à celui de spolier le plus possible les ascendants d'émigrés ! Vaines propositions d'ailleurs, que le Conseil des Anciens n'eût jamais acceptées, mais qui n'en avaient pas moins le très grave inconvénient de frapper de discrédit la propriété tout entière, en montrant le peu de respect que certains législateurs avaient pour elle : et cela au moment où l'on s'épuisait en efforts pour recueillir de la vente de biens nationaux les 125 millions qu'il fallait lui demander pour suffire aux dépenses de l'an VII ! Tant de maladresse, joint à tant de mauvaise foi, indignait Saint-Aubin, qui prodiguait ses sages et malheureusement toujours inutiles avertissements et critiquait « cet effet rétroactif qui suffit pour inquiéter tous les propriétaires et pour détourner ceux qui ne le sont pas de l'acquisition de richesses immobilières, plus sujettes que toutes les autres aux effets de lois rétroactives, parce que les immeubles sont plus en évidence et qu'il est plus difficile de s'en défaire au besoin... La concurrence pour les achats est si petite et le nombre de ceux qui voudraient vendre si considérable, qu'on dirait qu'il règne une espèce de maladie épidémique à laquelle je donnerais volontiers le nom de dégoût d'immeubles causé par une indigestion générale... On est effrayé lorsqu'on considère que la richesse territoriale de la France, qui avant la Révolution était portée par les calculateurs les plus modérés à 24 milliards, est réduite aujourd'hui au-dessous de 15, tandis que le territoire de la République a été augmenté de près d'un quart en sus... (et que chaque fois) qu'on diminue la valeur vénale des terres par une vente forcée de biens nationaux ou par d'autres dispositions législatives quelconques, on jette par le fait plus d'un milliard et demi de notre capital par les fenêtres. »

On en pourrait dire autant de la célèbre loi du 19 brumaire an VII qui assimila aux émigrés les individus contre lesquels la déportation

avait été prononcée après le 18 fructidor et qui s'y étaient soustraits ou qui après l'avoir subie s'étaient évadés, et qui ne viendraient pas d'eux-mêmes, dans les deux mois, se livrer à l'administration centrale de leur département. Les Cinq-Cents entendirent à ce propos un discours énergique de Rouchon qui provoqua des murmures et même des clameurs, mais qui n'en contenait pas moins des choses dont il eût été à souhaiter que l'on tînt compte : « Où est le crédit, où peut-il être, si les propriétés ne sont pas sacrées : si on peut prendre ainsi les biens de tout le monde en les nommant tantôt aristocrates, tantôt fédéralistes, tantôt anarchistes... si les mesures révolutionnaires sont tout et la constitution rien... On a le droit de redouter tout quand ce n'est pas la loi qui commande. »

Recettes extérieures. — Une mine un peu plus féconde, parce qu'elle n'était pas usée comme celle des biens d'émigrés ou de parents d'émigrés, était celle des Etats récents que nos magnifiques victoires créaient autour de nos frontières: républiques batave, helvétique, cisalpine, romaine, ligurienne, parthénopéenne. Les exploiter à outrance pour en tirer quelques subsides qui l'aidassent à vivre, et surtout qui fissent vivre nos armées, dont l'entretien eût été sans cela un insoluble problème, fut la politique constante du Directoire à leur égard. Elle menait tout droit à la guerre: mais la guerre, terrible épreuve pour les gouvernements pauvres, peut être quelquefois une nécessité, presque une ressource, pour des gouvernements tout à fait ruinés, et le Directoire en était là : il lui fallait, de toute nécessité, faire vivre ses armées au dehors et pressurer des Etats vassaux. Une série de coups d'Etat par les représentants de la France ou par les commandants des troupes françaises, des traités onéreux, des pillages, des confiscations, des réquisitions, des contributions, voilà ce dont est faite cette histoire, toujours à peu près semblable à elle-même. A la Cisalpine est imposé un traité d'alliance qui l'oblige à entretenir 25.000 Français, 22.000 Cisalpins, une flottille sur le lac de Garde, à souscrire mille actions de l'emprunt de guerre contre l'Angleterre, sans parler des contributions de guerre, emprunts forcés, frais de logement, de casernement, etc. A Rome Berthier sait dans quel but il a été envoyé et ne demande pas mieux que de justifier les espérances fondées sur lui. « Vous avez fait de moi le trésorier de l'armée d'Angleterre, écrit-il à Bonaparte : je ferai de mon mieux pour remplir la caisse » ; et en effet, en entrant à Rome, il exige 30 millions, 3.000 chevaux, des vivres, des tableaux, des statues, des manuscrits : et tout cela est encore peu de chose auprès de ce que Rome doit subir, après l'expulsion de Pie VI et l'établissement de la république, de la part des commissaires Monge, Daunou, Florent, Faipoult, et

surtout de généraux comme Masséna : les pillages de ce dernier prennent de telles proportions qu'ils soulèvent contre lui sa propre armée, qui obtient son renvoi et son remplacement par Gouvion Saint-Cyr. La république romaine est obligée de promettre de verser à l'armée d'Italie 3 millions de piastres effectives (soit 15.337.500 fr.), des effets d'habillement et d'équipement, des vivres, des fournitures, etc. En 3 ans et 3 mois les Etats du pape versèrent à la France une somme de 70 millions. Encore était-ce jugé beaucoup trop peu à Milan, où l'argent de Rome était attendu avec une extrême impatience : généraux et commissaires, souvent en rivalité, s'accordaient pour se plaindre que la révolution romaine ne fût pas assez « rendante. » — « Nous sommes loin, répondent les commissaires à Rome de reprocher ce langage à ceux qui le tiennent, puisqu'il ne leur est suggéré que par les besoins qui les touchent de plus près et auxquels ils trouvent commode de satisfaire par des exactions qui s'exerceront loin d'eux, et sur un peuple au milieu duquel ils ne vivent pas ». Et ils demandent seulement si l'on veut épuiser de suite la république romaine, ou la laisser vivre pour qu'elle puisse exécuter ses conventions.

De toutes ces républiques, celle qui passe pour avoir été saignée le plus à blanc est la Suisse, et de tous les commissaires français celui qui aurait eu la main la plus lourde est le trop fameux Rapinat, beau-frère de Reubell et le bourreau de la république helvétique. D'après M. Guyot qui a tenté sa difficile réhabilitation (1), il faudrait beaucoup en rabattre et le principal tort de ce personnage aurait été d'avoir une fâcheuse parenté, et un nom semblant appeler de lui-même la plaisanterie, ainsi que celui des deux acolytes que lui prête l'histoire ou la légende, Forfait et Grugeon : la Suisse aurait été en réalité plus ménagée que Rome ou que Milan, elle aurait seulement crié plus fort. Il est possible : une comparaison exacte est d'ailleurs bien difficile, car il faudrait pour la faire en toute connaissance de cause avoir un état circonstancié des exactions particulières et cachées aussi bien que des exigences officielles, c'est-à-dire connaître ce qui par nature est enveloppé de mystère. La Réveillère-Lépeaux (2) avait déjà signalé la manœuvre par laquelle Barras et son entourage avaient détourné l'attention publique d'eux-mêmes, vrais auteurs des dilapidations énormes qui se commettaient chaque jour, et l'avaient fait porter sur Reubell et les siens : il ajoutait que Rapinat avait peut-être été un peu dur, mais que jamais rien n'était entré dans sa bourse, à la différence de Brune et de Masséna. Peut-être : ce qui

(1) Guyot, *Le Directoire et la paix de l'Europe.*
(2) Mémoires, II, 2, 37.

est certain c'est que le gros trésor de Berne fut loin d'être étranger à l'entrée des Français en Suisse, qu'une partie de ce trésor arriva fort heureusement à Toulon pour financer l'expédition d'Egypte, qu'une autre prit la route de Milan où il y avait aussi beaucoup de besoins et non moins de convoitises, qu'on ne saurait évaluer à moins de 20 millions en argent ou en nature ce que la France tira de la Suisse, que toutes ces contributions étrangères furent un très utile secours, même s'il faut croire avec La Révellière-Lépeaux que les principaux bénéfices de l'exploitation des républiques alliées restèrent entre les mains des états majors et des fournisseurs, dont il ne se lasse pas dans ses Mémoires de dénoncer « le despotisme, le brigandage et l'effronterie » (1). Mais il importe d'ajouter qu'en regard des sommes que l'Etat a pu se procurer ainsi, il faut placer les grosses dépenses auxquelles menait cette politique envahissante, cause essentielle de la nouvelle guerre qui était à la veille d'éclater, et par conséquent des dépenses militaires dont la loi de conscription, la fameuse loi Jourdan du 19 fructidor an VI, était l'inquiétant avant-coureur. L'an VI finissait mal : gros déficit, gros arriéré, contributions impayées, langueur et gêne universelle, stagnation des affaires, guerre nouvelle à l'horizon. On s'était flatté de l'espérance que la paix serait le terme de toutes les misères supportées depuis 7 ans : la paix avait été faite, au moins sur terre, sans produire cet heureux résultat, et l'on allait se trouver replongé dans une guerre générale sans avoir eu le temps de refaire ce pays durement éprouvé.

(1) *Ibid*, II, 326.

CHAPITRE V

LES FINANCES EN L'AN VII

Prévisions pour l'an VII. — Dès le 1er messidor an VI, le Directoire présenta, d'après un mémoire de Ramel, un aperçu du budget de l'an VII : 600 millions, en recette et en dépense. Mais le difficile n'était pas d'obtenir l'équilibre sur le papier : la grosse question était de percevoir, et les pronostics à cet égard étaient peu favorables: dans une circulaire du 17 thermidor Ramel constatait lui-même que sur les 205 millions de la foncière 14 seulement avaient été recouvrés, que sur la personnelle-mobilière les rentrées n'atteignaient même pas le 20e et que pour l'an V il manquait encore 35 millions sur la foncière, 53 (soit la presque totalité) sur la mobilière : et Bailleul et Villers, rapporteurs de la commission des finances des Cinq-Cents, pouvaient à trop bon droit déplorer dans leur rapport la ruine du crédit, le non paiement des rentes, le non paiement des contributions, les fortunes colossales et honteuses de quelques-uns et la misère de tous, le « dessèchement de l'arbre de la prospérité publique », etc. Ils n'en proposèrent pas moins l'acceptation de toutes les propositions de Ramel, et ces propositions passèrent tout entières dans la loi du 26 fructidor an VI, relative aux fonds nécessaires pour les services ordinaire et extraordinaire de l'an VII. Recettes et dépenses étaient estimées 600 millions; à savoir, notamment, foncière, 210 millions; personnelle-mobilière et somptuaire, 30; revenu des forêts nationales, 25; des domaines nationaux, 20; vente des domaines nationaux, et du mobilier national, 10; contributions des pays conquis, 10; créances arriérées, 22 et demi. Les droits d'enregistrement (70 millions), de timbre (16), amendes et épaves (2), hypothèques (8), patentes (20), douanes (8), poste aux lettres et voitures publiques (14), taxe d'entretien des routes (20), navigation, bacs, canaux, droits de garantie

sur les matières métalliques, poudres et salpêtres (500.000), loterie nationale (12), demeuraient provisoirement maintenus pour l'an VII au même taux que pour l'an VI. Un article important, qui rappelle des prescriptions semblables des lois des 19 brumaire et 9 vendémiaire an VI, stipulait qu'il serait incessamment pourvu, par des lois particulières, à l'insuffisances des dites perceptions, soit par une augmentation des droits des contributions indirectes déjà établies, soit par de nouvelles contributions de même nature qui pourraient être établies sur les objets qui en seraient susceptibles. De plus en plus la nécessité y ramenait irrésistiblement.

Quant aux dépenses, il est certain qu'un louable effort de compression fut fait, et que le Corps Législatif y regarda de très près avant d'accorder les crédits demandés. Il est intéressant, par exemple, de voir les crédits pour le ministère de l'intérieur s'abaisser de 5.566.107 pour l'an VI à 4.852.800 pour l'an VII ; celui des finances de 5.856.808 pour l'an VI à 4.280.200 pour l'an VII; il l'est plus encore de voir la résistance opposée aux demandes d'augmentation, et quand il est demandé pour la Trésorerie nationale 6.042.392 au lieu de 4.684.199 pour l'an VI, des députés rapprocher ces demandes des chiffres infiniment moindres nécessaires à l'Echiquier en Angleterre, pour des mouvements de fonds autrement considérables (1). Les prévisions pour la guerre, 351 millions en l'an V, 341 en l'an VI, tombent à 298.581.902, et même à 262.581.902, en déduisant 36 millions qui représentent l'entretien par les républiques batave et cisalpine d'un fort contingent de troupes françaises ; il est vrai qu'ultérieurement ce sera précisément la guerre qui élèvera à 700 millions au lieu de 600 les prévisions de dépense pour l'an VII.

Tous ces votes n'étaient, il est vrai, que platoniques tant qu'il n'aurait pas été pris de mesures vraiment efficaces pour assurer la perception, et c'est ce que le Directoire ne cessait de représenter aux Conseils, dans une foule de messages, larmoyants à son habitude, sans qu'il parût que le 22 floréal, pas plus que le 18 fructidor, eût rien changé à la situation ni à la malveillance réciproque des deux pouvoirs. « Le Directoire voit avec regret que le défaut de rôles... vient aggraver la position du Trésor public et compromettre le service confié aux corps administratifs et aux municipalités... Il ne peut exister de centimes additionnels tant que le principal n'est pas déterminé. Ordonnez qu'en attendant il soit perçu par forme d'à compte 1 décime par franc sur les rôles de l'an VI... (3e jour complémen-

(1) 2.041.200 livres sterling de frais en Angleterre pour un maniement de fonds de 1845 millions de livres: en France 4.684.199 francs pour un maniement de fonds de 2.130.996.850. Il est vrai que parmi ces 2.130.996.850 figuraient 50 espèces de valeurs différentes, et plusieurs exercices.

taire an VI)... L'état de fonds de 600 millions n'est qu'une simple indication tant que les lois constitutives des diverses recettes correspondantes n'existent pas... Occupez-vous sans retard de compléter les lois sur les finances (4e jour complémentaire)... Les lois sur la répartition, le recouvrement et le concours des sous additionnels sur les contributions directes, manquent : il en est de même de celle qui doit procurer une hausse sur l'enregistrement et le timbre... La loi qui doit porter les hypothèques de 1200000 à 8 millions n'est pas encore rendue. Le mode et la quotité du droit sur la navigation intérieure et sur les bacs ne sont pas encore réglés... Hâtez-vous ! Le retard qu'éprouve l'établissement des contributions indirectes fait perdre au Trésor tous les jours des sommes importantes : plus de 3 millions sont déjà perdus au moment où ce message vous parviendra... Il existe un déficit de 114 millions (1) qui entraînerait, s'il subsistait, la ruine des finances de la République... On doit compter le déficit des recettes publiques au nombre des causes auxquelles a été due la ruine du despotisme monarchique : vous ne souffrirez pas que les amis de la royauté ou de l'anarchie fondent plus longtemps sur un déficit semblable l'espoir de la chute du gouvernement républicain... » (11 vendémiaire an VII).

En attendant ces contributions indirectes, les premiers mois de l'an VII furent marqués par le vote de quelques lois des plus importantes, même fondamentales, qui ont donné pour longtemps aux contributions directes instituées par la Révolution leur organisation, jusqu'alors défectueuse ou incertaine. Ces lois, fort bien faites, témoignent en faveur du mécanisme législatif peut-être un peu lent, mais bien agencé, qu'avait établi la Constitution de l'an III.

Lois de l'an VII sur les contributions directes, le timbre, l'enregistrement. — La première en date fut la loi du 1er brumaire an VII sur la patente, qui abrogea les lois des 6 fructidor an IV, 9 frimaire et 9 pluviose V, 7 brumaire an VI. Elle distingue 7 classes de professions soumises à un droit fixe variant avec la population et avec la profession et allant d'un minimum de 3 l. (charbonniers, cordonniers, perruquiers) à un maximum de 500 (banquiers) et en outre un droit proportionnel du 10e du loyer des maisons d'habitation, magasins, boutiques ou des usines. Des questions depuis longtemps discutées, ainsi sur les marchands en gros, sur les associés, sur les exemptions à accorder aux artistes vendant les produits de leur art, aux offi-

(1) C'était plus que ne pensait alors Ramel, qui dans une lettre du 20 vendémiaire l'estimait à 105, et Destrem, qui le 16 énonçait le chiffre de 55.

ciers de santé attachés au service des hôpitaux ou des pauvres, aux maîtres de poste, reçoivent leur solution. Pour l'an VII la patente devra fournir 22.640.851 l.

La plus grosse difficulté qui pesait sur la contribution foncière était celle de la répartition : on sait à quels débats cette question avait donné lieu depuis qu'on était sorti de ces années étranges du papier-monnaie, où il importait assez peu de payer en papier et où selon la juste remarque de Lebrun (1), il en aurait coûté davantage de solliciter les réductions auxquelles on avait droit de prétendre. Une loi spéciale, du 7 brumaire, régla la répartition entre les départements « tant à raison de la surcharge de chacun d'eux que par égard à la diminution de matière imposable résultant pour chaque département de la non-imposition des domaines nationaux non productifs » et ordonna aux administrations centrales, aux municipalités (de canton) et aux communes de prendre en considération cette diminution de matière imposable dans le sous-répartement de leurs contingent respectifs. » Arnould, rapporteur aux Anciens, convenait de l'impossibilité de parvenir à une répartition exacte tant qu'il n'y aurait pas de cadastre, mais pensait qu'on avait opéré le moins mal possible et que d'ailleurs on pouvait dès à présent travailler à une meilleure répartition pour les contributions de l'an VIII. Les plaintes, comme on pense, restèrent vives. « Les pays d'Etats, disait Chassiron, ceux où siègeaient des Parlements, où le second vingtième ne put jamais être perçu : les pays abonnés, les pays de grande et de petite gabelle, et qui, à raison de ce, payaient beaucoup moins d'impôts directs (2), ceux enfin qui comprenaient de vastes propriétés du clergé... furent et sont encore extrêmement ménagés. Ceux d'élections, ceux de petite culture, ceux où existaient des droits d'aides de toute nature, ceux où il y avait peu de domaines privilégiés qui pussent venir en aide des autres propriétés imposables, furent et sont encore imposés avec un tel excès que je ne crois pas qu'il soit possible au gouvernement de jamais compter sur des recouvrements entiers. » Il est certain que l'injustice primitive des bases adoptées continuait, et pour longtemps, à se faire sentir. Tout ce qu'on pouvait demander à un tel travail, forcément imparfait, c'était d'avoir été fait avec soin et impartialité, et on était généralement d'accord pour lui reconnaître ces mérites.

Restaient les questions relatives à la sous-répartition dans l'intérieur des départements, à l'assiette, au recouvrement : elles furent résolues, de manière plus satisfaisante, par la loi du 3 frimaire qui complète et à certains égards modifie heureusement celle de 1790.

(1) Rapport du 2 germinal.
(2) On sait que cette manière de voir était peu justifiée (Cf. t. II, 207.)

Elle donne une bonne définition du revenu net : ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semence, récolte et entretien. Elle proclame en principe (comme celle de 1790) que pour rassurer les contribuables contre les abus dans la répartition il sera déterminé chaque année, par le Corps législatif, une proportion générale de la contribution foncière avec les revenus territoriaux, au-delà de laquelle la cote de chaque contribuable ne pourra être élevée. Elle fixe les règles de la répartition entre les cantons et les communes, et institue pour cela à côté de l'agent municipal et de son adjoint des répartiteurs élus, 5 par commune, dont 2 au moins non domiciliés, et 2 officiers municipaux : de la formation et du renouvellement des matrices de rôles : du mode d'évaluation des propriétés imposables : des exceptions : de la perception et du recouvrement. Les contraintes et poursuites, dont la loi de 1790 osait à peine parler, figurent dans la nouvelle en bonne place. Quelques mois après la législation relative à la foncière fut complétée par la loi du 2 messidor an VII qui s'efforça de régler les questions délicates et compliquées concernant les réclamations en matière de contribution foncière, demandes en réduction, ou demandes en rappel à l'égalité proportionnelle, formées par des contribuables, par des communes, par des cantons, par des départements, mais qui le fit avec peu de succès. « Chef-d'œuvre de l'idéologie, disait d'elle Gaudin, devenue sans exécution parce qu'il n'existe pour ainsi dire pas un des 236 articles dont elle est composée qui ne présente des difficultés à peu près insurmontables » (1). Une autre du 4 messidor fixa le maximum de la contribution au quart du revenu imposable pour les années V et VI, au 5e pour l'an VII. Celle du 7 vendémiaire an VII avait fixé cette proportion au 20e du revenu mobilier pour les réclamations relatives à la personnelle-mobilière.

Le lendemain de la grande loi sur la foncière venait au monde la plus originale des créations fiscales de ce temps, la contribution des portes et fenêtres, établie par la loi du 4 frimaire. Elle était prévue, on pourrait presque dire désirée, depuis longtemps déjà : des cahiers en 1789 en avaient admis l'idée : on y avait pensé comme à un moyen de remplacer avantageusement la gabelle (2), si bien que ses adversaires avaient jugé nécessaire de prononcer déjà contre cet impôt un violent réquisitoire (3). Maintenant l'impérieuse néces-

(1) Lettre du 15 déc. 1806 (sur le cadastre) AF IV 1294.
(2) Cf, t. II, p. 14.
(3) « Ce serait un impôt barbare, disait de Delley d'Agier le 5 oct. 1790, et les pertes de récoltes, les maladies épidémiques, seraient une suite inévitable de cette meurtrière imposition. — Abandonnons à nos voisins ce système fiscal, moins contraire sans doute à leur climat et à la nature de leurs impositions. »

sité, à la veille d'une grande guerre, d'augmenter les ressources de l'Etat, et le peu de probabilité de pouvoir y parvenir autrement, commandaient de passer par-dessus ces répugnances. Et certes, quels que pussent être ses défauts, l'impôt des portes et fenêtres valait mieux qu'une augmentation de l'impôt foncier, déjà si lourd et si mal réparti : mieux surtout qu'une augmentation de l'impôt mobilier, plus défectueux encore ; mieux que les diverses taxes somptuaires qu'imaginèrent ses adversaires, impôts sur les chiens, les chevaux, les balcons, accroissement des taxes sur les voitures et les domestiques : ou encore que les reprises à exercer sur les biens des Laurent David, Nicolas Salzard, Mager et leurs associés (un membre des Cinq-Cents, Guesdon, en était encore, au début de l'an VII, à croire à l'existence de fortes créances de l'Etat sur les biens des ci-devant fermiers-généraux).

D'ailleurs, s'il fut attaqué, il eut aussi des apologistes, même des panégyristes, et fort ardents, comme Legrand, aux Anciens, qui détermina le vote par ce Conseil de la résolution envoyée par les Cinq-Cent : impôt d'assiette facile, peu coûteux à percevoir, n'impliquant aucune inquisition, puisqu'il ne portait que sur des objets apparents, visibles du dehors, et bien supérieur en cela à l'impôt sur les cheminées, qui exigeait des visites domiciliaires : impôt qui ne nécessitait ni évaluations ni déclarations : impôt proportionnel puisqu'il atteignait les citoyens en raison de leurs facultés, manifestées par le plus ou moins de luxe de leurs habitations : impôt en même temps productif, puisqu'il atteignait tout le monde, condition essentielle pour qu'un impôt rapporte beaucoup. « Il a, disait Legrand, ce caractère que l'on doit surtout rechercher dans des impôts sur des objets déterminés, c'est-à-dire de n'être point un impôt sur le luxe et d'aller l'atteindre sans l'effaroucher, sans le noter, sans le désigner privativement : car, prenez-y garde, l'homme riche craint plus de payer un impôt qu'on ne lui demande que parce qu'il est riche que la quotité de l'impôt en lui-même. Il redoute d'être noté pour riche : et ne lui demandiez-vous qu'un centime sur le genre d'étoffes qu'il porte... il changerait d'habit, non pour cette misérable somme mais pour qu'on ne dise pas : « Voilà un homme riche. » Legrand poussait l'enthousiasme jusqu'à prévoir que l'impôt des portes et fenêtres pourrait bien, un jour, se substituer à la mobilière, d'assiette si compliquée et de poids si lourd : « Cette résolution nous a paru avoir résolu le problème depuis longtemps cherché d'une assiette proportionnelle de la contribution mobilière, que la Constituante n'avait fait qu'entrevoir en basant cette imposition sur la valeur locative de l'habitation. Il nous a semblé que l'imposition mobilière devant, par nature, être très restreinte, parce que

les bases en sont toujours incertaines et prêtent infiniment à l'arbitraire, la meilleure, la seule manière peut-être de corriger ce vice était de l'établir à raison des feux et des ouvertures de chaque citoyen : nous sommes demeurés convaincus qu'une pareille taxe, perfectionnée peut-être lorsque l'expérience viendra à notre secours, jointe à la taxe constitutionnelle de 3 journées de travail, présenterait une masse de 35 à 36 millions, et qui excéderait par conséquent la somme à laquelle la contribution personnelle est fixée pour l'an VII. » C'est sous ces auspices avantageux que fit son entrée dans l'histoire la plus décriée de nos fameuses « quatre vieilles. »

Sans aller aussi loin que Legrand, il est permis de penser que ses arguments ne manquaient pas de quelque force : et ils paraissent encore meilleurs quand on les rapproche des déclamations auxquelles se livraient les adversaires de l'impôt sur le jour et sur l'air. « Quoi, disait Huguet, si pour adorer la divinité au lever du soleil, je veux ouvrir une fenêtre à l'orient, il faudra payer un impôt ! Quoi ! si pour réchauffer le corps débile de mon vieux père je veux faire percer une fenêtre à l'aspect du midi, il faudra payer un impôt !Quoi enfin ! si pour me garantir des chaleurs de thermidor je veux ouvrir une fenêtre au nord, il faudra encoer payer un impôt ! L'air et le jour sont-ils donc des propriétés que les législateurs puissent imposer... » Cette éloquence ne convainquit pas le Conseil, et l'impôt fut voté : 0,20 par ouverture dans les communes au-dessous de 5.000 âmes, 0,25 dans celles de 5.000 à 10.000, et ainsi de suite jusqu'à 0,60 dans celles de 100.000 et au-dessus ; 0,25 seulement, dans les communes au-dessus de 10.000 âmes, pour les fenêtres des 3e, 4e, 5e étages et au-dessus.

Non seulement il fut voté, mais même il fut doublé, le 18 ventôse, pour compenser jusqu'à un certain point le déficit résultant du rejet de l'impôt sur le sel. Il fut dit, à propos de ce doublement, des choses que la commission du budget ne se doutait guère, sans doute, en 1916, avoir été dites sous la Révolution, et dont elle aurait bien fait de tenir compte : facilité de la perception, rapidité du recouvrement, certitude du produit, tels furent les avantages généralement reconnus à l'impôt des portes et fenêtres, avantages toujours singulièrement appréciables, mais surtout en temps de guerre. Après le doublement devait venir en prairial un triplement (1), tant était

(1) Toutefois Cretet exprimait le regret le 18 ventôse que la taxe pesât également sur la manufacture et sur la maison de luxe et pensait qu'il fallait se garder de l'élever trop haut. — Saint-Aubin, qui était adversaire de l'impôt des portes et fenêtres, et qui a été jusqu'à lui appliquer l'épithète de « hideux » l'approuvait néanmoins à titre de ressource extraordinaire et passagère, d'impôt de guerre : et il a déclaré (Mémoires d'Economie politique, pp. Rœderer, t. I) qu'il n'était point de taxe qui se levât plus facilement et que le peuple payât

grande la faveur dont jouissait alors cet impôt, si vilipendé par la suite. Et certes le grossissement rapide de cette contribution fut beaucoup mieux supporté que ne l'eussent été des majorations de la foncière ou de la mobilière. Quelques changements avaient été apportés aux tarifs primitifs : la loi du 18 ventôse exemptait du doublement les ouvertures des habitations n'ayant qu'une porte et qu'une fenêtre ; elle majorait fortement au contraire la taxe des portes cochères et charretières, portée dans les communes de 100.000 âmes et au-dessus jusqu'à 10 francs.

Le timbre (dès le 13 brumaire) et l'enregistrement (loi du 22 frimaire) eurent ensuite leur tour. Ces deux lois ont fixé pour longtemps les principes essentiels de ces deux impôts appelés à un si grand avenir : celle du 22 frimaire surtout est une loi fondamentale, à laquelle on a pu faire nombre d'additions et de modifications, mais dont les bases subsistent toujours (1). Elle est plus pratique et a un caractère fiscal plus prononcé que la loi de 1790, et même que celle du 9 vendémiaire an VI : elle est beaucoup plus développée. Elle astreint tous les actes au droit d'enregistrement : elle distingue deux espèces de droits, droits fixes, échelonnés de 1 à 25 francs ; droits proportionnels, à eux seuls constituant plus des trois quarts du produit de l'enregistrement, de 0,25 à 5 %, taux que Duchâtel, principal auteur de cette loi, déclarait énergiquement ne devoir jamais être dépassé, en aucun cas. Les tarifs subissaient une augmentation notable par rapport à la loi de vendémiaire an VI : ainsi les successions en ligne directe passaient de 1/2 % à 1 % : les ventes d'immeubles, taxées en 1790 à 2 %, l'étaient maintenant à 4. Tout dans cette loi témoigne de l'impérieux besoin qu'on avait de tirer de l'enregistrement 70 millions. Malheureusement, si bien faite qu'elle fût, il était hors de son pouvoir d'empêcher le contre-coup de la baisse effrayante des immeubles : l'essentiel pour tirer un bon produit de l'enregistrement n'est pas seulement d'avoir une bonne loi mais aussi une bonne politique, et celle-ci faisait défaut.

Restait la contribution personnelle-mobilière, appelée à subir encore une transformation qui ne devait pas être la dernière, mais qui fut, somme toute, un progrès. On sait toutes les métamorphoses par lesquelles avait passé, au cours de la Révolution, cette institution mal venue. L'expérience les avait toutes décisivement condamnées, et la loi de 1791 avec sa complication excessive de 5 impôts

avec moins de répugnance. — Il est vrai que Thibaudeau a dit exactement le contraire dans son rapport sur sa mission de l'an IX dans la 6e division militaire.

(1) Les articles 17 et 18 de la loi du 22 frimaire an VII, relatifs à l'expertise pour la vérification des déclarations, sont encore visés dans la loi du 27 mai 1918.

groupés sous un seul nom, et celle du 7 thermidor an III qui réduisait tout à des taxes somptuaires, et celle du 14 thermidor an V avec ses jurys d'équité, si mal faite qu'elle suscitait des plaintes et des réclamations universelles, et qu'au début de l'an VII on n'avait encore recouvré que 28 millions sur celle de l'an V, 5 sur celle de l'an VI. « J'éviterai à votre sensibilité, disait Ledanois, rapporteur aux Anciens, le tableau vrai des inquiétudes, des peines et des larmes qu'a coûtées à un grand nombre de Français l'injuste fixation des cotes personnelles et des cotes mobilières... à une époque où les créanciers de l'Etat ont beaucoup perdu, ont été peu payés de ce qui leur a été conservé de leurs créances, où les arts, l'industrie et le commerce ont tant souffert. » Et Depère : « En ce moment, tous les habitants des campagnes... sont livrés aux poursuites des garnisaires pour le paiement de la personnelle des années précédentes. » La loi du 3 nivôse an VII apporta d'abord un allègement bien nécessaire, la contribution étant réduite à 30 millions au lieu de 50, et un système tout nouveau : on la partageait en 4 parties distinctes : une contribution somptuaire, sur les domestiques, chevaux, mulets, voitures de luxe, etc., sagement prévue pour 1 million et demi seulement (1) : une retenue du 20e sur tous traitements, salaires, remises, etc., payés par les caisses publiques, estimée devoir produire 3 millions : bon moyen de mettre un terme à cette inégalité scandaleuse qui faisait que des fonctionnaires étaient taxés à la personnelle-mobilière ici au 10e, là au 20e, ailleurs au 30e de leurs traitements, selon qu'ils se trouvaient dans des localités plus ou moins ménagées : une contribution mobilière estimée devoir produire 5 millions et demi : et une contribution personnelle, de 20 millions. Ces deux dernières étaient impôts de répartition : les contingents départementaux étaient fixés dans un tableau annexé à la loi : au-dessous le contingent de chaque canton à la personnelle devait être le produit du prix de 3 journées de travail par le 6e de la population du canton : pour la mobilière, la répartition devait se faire 1/3 à raison de la population, 2/3 à raison de la somme des patentes. Même système pour la répartition entre les communes. Quant à celle entre les contribuables, la mobilière devait être répartie au

(1) On se rendait compte maintenant du peu de productivité des impôts somptuaires en général et tout particulièrement en ce temps où toutes les manifestations du luxe tendaient à disparaître, quelle que soit la réputation contraire qui ait été faite à l'époque du Directoire. Entre une foule d'autres témoignages les discours de Bailleul le 11 vendémiaire an VI, ou de Brostaret le 22 brumaire, sont concluants. Bailleul pour démontrer l'inutilité et même le danger des impôts sur le luxe demandait qu'on se rappelât ce qui se passait lorsque la tribune des jacobins retentissait chaque jour d'un nouvel anathème contre les riches.

marc le franc des loyers d'habitation, compte tenu de certains surhaussements, ainsi pour les loyers des célibataires, ou de certaines distractions, ainsi pour les magasins, boutiques, ateliers déjà atteints par la patente; la personnelle, à raison d'une somme égale à 3 journées de travail sur tout habitant, de tout sexe, jouissant de ses droits et non réputé indigent : le surplus, au marc le franc de la valeur de l'habitation personnelle, les fonctionnaires et employés bénéficiant d'une réduction du quart sur l'estimation de leur loyer, à cause de la retenue déjà par eux subie. L'effort était louable : la levée des deux tiers du contingent total sur la contribution personnelle était une idée à certains égards critiquable, mais à d'autres digne d'approbation, cette partie étant évidemment celle dont l'assiette était la plus facile et le rendement le mieux assuré.

Comme il était malheureusement trop certain que les rôles de ces contributions modifiées se feraient longtemps attendre, une loi du 13 vendémiaire avait, à la demande du Directoire, continué le fâcheux système des rôles provisoires et ordonné paiement sur ceux de l'an VI de 1 décime par franc sur la foncière, de 1 aussi sur les 3/5es de la personnelle-mobilière, et ainsi chaque mois jusqu'à recouvrement total des impositions de l'an VII : 8/10es de ces rentrées étaient destinés au Trésor public, 1/10e aux départements, 1/10e aux administrations municipales.

Recouvrement de ces contributions — Tout ce travail législatif était donc en somme fort bien entendu. Mais qu'allait-il donner comme résultats pratiques ? Tout était là. Avant tout, il fallait des rentrées promptes et des rentrées sûres. Y eut-il à cet égard progrès en l'an VII sur l'an VI ?

Dès le début de l'année, il apparut clairement qu'il n'y fallait pas compter. Dans une circulaire du 26 brumaire Ramel se plaint d'un ralentissement sensible dans les perceptions, gourmande les administrations, trop molles et trop insouciantes (1), et déclare que dans les circonstances présentes celui qui ne s'empresse point de payer ses contributions est un ennemi de la patrie. Le 25 frimaire un message du Directoire exprime de grandes inquiétudes : il rappelle toutes les déceptions éprouvées sur le rendement des diverses contributions pendant l'an VI et ne prévoit rien de mieux pour l'an VII. Notamment pour les contributions directes « qui de vous ignore les

(1) Ce qui ne l'empêchait pas, en même temps, de reprocher à certains percepteurs « de faire marcher le garnisaire avant d'envoyer l'avertissement... de faire exécuter le contribuable le jour même où il voulait vendre des denrées au marché pour s'acquitter. » Au fond il croyait peu lui-même à cette prétendue mollesse des administrations.

difficultés, les obstacles de toute nature, qui gênent, ou retardent au moins la perception de ce genre d'impôt !... Il est temps enfin de renoncer à des illusions trop désavouées par l'expérience... Dans l'absence de la plupart des moyens d'administration que suppose l'établissement des impositions directes tout commande de penser que... les seules rentrées probables dans le cours de l'année seront presque absorbées par une dépense sacrée sans doute (les rentes et pensions) mais qui n'avance pourtant point et ne commence pas même les services actifs, extérieurs et intérieurs, du gouvernement... Quand au milieu de nombreux et urgents besoins on se voit condamné par la pénurie à consentir à des conditions onéreuses, quand le défaut d'équilibre entre la recette et la dépense inspire de la défiance aux citoyens probes, de l'audace aux hommes avides et intrigants, la surveillance et l'économie deviennent plus difficiles par les causes mêmes qui semblent les rendre plus nécessaires. Le Directoire vous demande avec instance des lois qui établissent d'une manière sûre et évidente l'équilibre le plus parfait entre les recettes de l'an VII et les dépenses reconnues nécessaires pour la même année. » Le 14 pluviôse nouveau message du Directoire, encore plus alarmant. Le premier trimestre de l'an VII, qui aurait dû produire 143.750.000, n'a donné que 99.971.738. Pour le second trimestre la Trésorerie nationale qui devrait recevoir par décade 14.972.222 n'en reçoit pas même 10. « La subsistance des armées n'est plus assurée : les approvisionnements de la marine sont nuls ou incomplets; les traitements d'un grand nombre de fonctionnaires publics sont arriérés, et l'on ne peut venir à leur secours. Les paiements les plus urgents sont suspendus : le crédit public retombe au lieu de se relever, celui des particuliers s'en ressent : les dépenses vont en augmentant et le service déjà compromis est exposé à une catastrophe funeste et prochaine... Ces maux... proviennent de ce que l'état des recettes et des dépenses de l'an VII n'est pas encore balancé, de ce que les perceptions établies sont absolument insuffisantes... » Encore le Directoire dans ce message était-il plutôt au-dessous de la vérité. Il ne disait pas assez que des 99 millions de recettes du premier trimestre plus de 50 ne provenaient que des années antérieures à l'an VII ; et il aurait donné de la situation une idée plus exacte s'il avait pris soin de faire connaître que les recouvrements sur la foncière de l'an VII n'atteignaient alors pas plus de 1.958.662; sur la personnelle, 72.195 ; sur l'enregistrement, 14.767.000 ; sur les douanes, 2.600.000 ; sur la poste, 2.100.000, etc., etc. Que l'on rapproche ces chiffres de ceux qui étaient attendus de chacune de ces branches de revenu, et l'on pourra alors mesurer la situation critique dans laquelle se trouvaient les finances publiques.

A mesure que le temps s'écoule elle ne fait que s'aggraver. Dans un rapport du 5 floréal Ramel prévoit pour l'an VII 66 millions et demi de déficit (1) « qui est la vraie plaie de l'Etat, le plus grand de tous les maux : ses suites sont infiniment plus fâcheuses que l'établissement des contributions... Sans un état de fonds parfaitement balancé, toute espèce d'économie devient impraticable, parce que la crainte de ne pas recevoir son paiement empêche ceux qui ont quelque chose à perdre de prendre part aux différentes entreprises... Ceux qui ont des fonds à retirer de la Trésorerie nationale en obstruent les avenues ; ceux qui n'ont pas leurs comptes réglés obsèdent les ordonnateurs ; les capitalistes redoutant la perte de leurs avances resserrent leurs fonds, ou s'appliquent à compenser les chances qu'ils courent par l'énormité des intérêts qu'ils exigent... » Le 12 floréal Vernier révélant que les recettes du premier semestre ne dépassaient pas 161.787.000 laissait prévoir un déficit plus important : encore était-il trop optimiste car Ramel, le 9 prairial, n'en connaissait que 158.760.759 jusqu'au 5 de ce mois. Le deuxième jour complémentaire an VII, Richard (des Vosges), dans un rapport au nom de la commission de surveillance de la Trésorerie nationale indiquant les recouvrements effectués par elle à la date du 10 thermidor, c'est-à-dire moins de deux mois avant la fin de l'année, fit connaître que les rentrées n'atteignaient pas même la moitié des contributions directes :

	Produit estimé pour l'an VII	Obtenu au 10 thermidor
	—	—
Foncière	210 millions	104.476.335
Personnelle-mobilière .	26.775.000	8.247.247
Portes et fenêtres......	9.384.285	5.728.006

Impossible donc de fermer les yeux à l'évidence : il y aurait pour l'an VII un gros, un très gros déficit.

Dès le début de l'année, d'ailleurs, la prévision de ce fait inévitable, et l'augmentation considérable de dépenses que la guerre, imminente, allait apporter, avait contraint à chercher des ressources extraordinaires et l'on avait jeté les yeux à cette occasion sur les ventes de biens nationaux, escomptées dans la loi du 26 fructidor an VI pour un produit de 10 millions, mais dont un message directorial du 2 ven-

(1) Estimation certainement insuffisante et à plus forte raison celle que le 9 pluviôse donnait le représentant Malès : recettes 525 millions, dépenses 575, déficit 50. D'ailleurs Ramel lui-même avait déjà avancé auparavant et devait avancer par la suite des chiffres beaucoup plus élevés, et plus proches de la vérité. Voir plus loin.

démiaire affirma la possibilité d'obtenir infiniment davantage, 125 millions, par un changement dans le mode des ventes : changement que l'on regardait comme d'autant plus facile que les bons 2/3 émis jusque-là étaient presque entièrement rentrés. Les Conseils acceptèrent ces vues et rendirent la loi du 26 vendémiaire an VII, destinée à produire ces 125 millions. La mise à prix des biens ruraux devait être de 8 fois le revenu annuel, celle des maisons, bâtiments et usines de 6 fois : tout était payable en numéraire, la mise à prix 1/12e dans les 10 jours de l'adjudication et le reste en 6 obligations, échéant de 3 mois en 3 mois : la partie surenchérie en 3 obligations, échéant la première 6 mois après le paiement du dernier 6e de la mise à prix, la 2e un an et la 3e 18 mois après, de sorte que le paiement total était échelonné sur une durée de trois ans. Avec ces obligations, qu'un article de la loi mettait à la disposition du Directoire pour le service extraordinaire de l'an VII, peut-être n'était-il pas matériellement impossible d'obtenir dès l'an VII les 125 millions attendus : on estimait à 400 millions la valeur des biens restant à vendre, en capitalisant à 10 fois le revenu : qu'on en vendît seulement moitié, et il y avait chance de tirer 125 millions des obligations des acquéreurs.

En d'autres circonstances ces espérances auraient pu peut-être être fondées : en l'an VII, elles ne l'étaient point. Avec une si grande rareté de numéraire que l'intérêt était couramment au moins de 3 % par mois (1), avec les incertitudes de la situation politique et militaire, avec le peu d'attrait de la propriété foncière sous un régime qui n'avait jamais complètement perdu et qui tendait à reprendre de plus en plus un caractère révolutionnaire, il était bien difficile de trouver des acquéreurs de biens nationaux, même à 8 ou 10 fois le revenu. Puis, si l'intérêt du fisc demandait des ventes en numéraire, il demandait aussi des ventes promptes : la propriété bâtie dépérissait effroyablement entre les mains de l'Etat, et le besoin de se débarrasser de la multitude des divers papiers d'Etat n'était guère moins impérieux, si bien que dès le 27 brumaire une nouvelle loi décida la vente des maisons, bâtiments et usines exclusivement en bons deux tiers, et qu'une importante partie de l'avoir national se trouva ainsi soustraite au paiement en numéraire. Il fut fait au cours de l'an VII sous le régime de la loi de vendémiaire 18.464 ventes, pour un chiffre d'adjudication de 40.757.398 francs, dont 29.384.414 de mise à prix et 11.372.984 pour les enchères : on était donc singulièrement loin des 125 millions escomptés. Il est vrai qu'une loi du 11 brumaire autorisa les acquéreurs en vertu des lois antérieures à l'an VI à

(1) Ou même bien davantage : Lecointe Puyraveau dans son important rapport du 12 germinal an VII sur les projets de banque, dira 4, 5 et 6 d'intérêt mensuel : et on aurait même vu 7, d'après Barbé-Marbois.

s'acquitter en numéraire selon la valeur des assignats au cours du jour du procès-verbal de la vente, et que celle du 27 brumaire accorda la même faculté aux acquéreurs d'après celle du 9 vendémiaire an VI encore redevables de la portion surenchérie : ils pourraient se libérer en numéraire à raison de 1,90, 1,95 ou 2 francs, suivant les époques de versement, pour 100 francs dûs en bons deux tiers ou autres effets équivalents. Mais là aussi l'empressement à verser fut médiocre, et presque tout était encore à faire lorsque la loi du 11 frimaire an VIII prorogea jusqu'en vendémiaire an IX les délais de paiement.

Ce n'étaient pas mines beaucoup plus fécondes que le rachat des domaines engagés, ou que la restitution des fruits perçus, pendant la levée du sequestre faite en vertu de la loi du 13 ventôse an III, par les propriétaires indivis avec des émigrés : articles vers lesquels se tourna quelquefois, dans les moments les plus aigus de pénurie, l'attention des financiers des Conseils. Des Conseils, plus que du gouvernement (1) : Ramel, quelque enclin aux illusions qu'il ait été parfois, s'irritait volontiers contre ceux qui prétendaient obtenir plus de 2 millions de ce dernier expédient, plus de 2.958.000 de l'autre, et Ramel avait raison. Quant au partage des biens des parents d'émigrés on a vu plus haut qu'il ne restait plus rien à faire à cet égard, sinon des extorsions d'une si criante injustice que malgré la vague de jacobinisme qui déferla vers la fin de l'an VII il ne se trouva guère, au moins dans l'un des deux Conseils, de majorité disposée à violer des engagements pris. Tous ces moyens de fortune étaient donc épuisés ou condamnés d'avance à ne donner que des produits insignifiants. Il ne restait plus qu'une chose à tenter, à savoir un recours plus sérieux aux contributions indirectes, et, tout particulièrement, à l'impôt du sel.

Tentative de retour aux impôts indirects. — Il y avait déjà longtemps, comme on sait, que sous l'impression des multiples déceptions causées par les contributions directes les meilleurs esprits jugeaient le moment venu de revenir sur une des plus grosses erreurs de la Révolution en matière fiscale et de faire appel aux contributions indirectes, imprudemment supprimées. Le sel surtout, matière imposable par excellence, d'usage universel, facile à taxer sans inquisition et sans vexation pour peu que le fisc le saisît à la sortie des marais

(1) Discours de Chotard, 12 pluviôse an VII. — Bertrand du Calvados pensait (6 ventôse an VII) qu'on pourrait obtenir 15 à 20 millions des propriétaires de biens indivis avec la République : il attendait aussi des sommes importantes des domaines engagés, des partages de présuccession, du rachat des rentes foncières et domaines congéables.

salants ou des salines, s'offrait aux méditations de tous les hommes assez judicieux pour ne pas confondre un impôt modéré et uniforme sur le sel avec l'odieux appareil fiscal qu'avait nécessité l'ancienne gabelle, et assez courageux pour proclamer cette élémentaire vérité. Saint-Aubin, qui possédait au plus haut degré ces deux qualités si précieuses, avait dès l'an V proposé d'établir (*établir*, et non pas *rétablir*) un impôt sur le sel à l'extraction des marais salants. Le 23 thermidor an VI il revenait sur ce sujet à propos d'un remarquable opuscule où Jollivet, qui avait jadis en 1793 combattu la progressivité dans l'impôt, comparant l'impôt sur les successions et l'impôt du sel, donnait de beaucoup la préférence à ce dernier, comme plus productif, comme atteignant tout le monde sans jamais cependant être un projet important pour personne, comme infiniment moins préjudiciable à l'activité nationale que les impôts qui exigent des déclarations, des contraintes, etc. Abondant tout à fait dans ce sens, Saint-Aubin vantait la facilité d'obtenir du sel, à raison d'une taxe de 2 décimes par kilo à l'extraction, une somme de 36 millions nets, sans vexation, sans sacrifice sensible, puisqu'il n'en coûterait aux contribuables que 26 sous en moyenne par tête et par an. Cinq jours après, le 28 thermidor, Bertrand du Bas-Rhin proposa aux Cinq-Cents un impôt sur le sel établi sur de telles bases, qui serait perçu sans vexation, payé sans répugnance puisqu'il serait payé insensiblement, et dont le produit, au moins une trentaine de millions, viendrait tout à fait à point pour diminuer le déficit. Les populations elles-mêmes semblaient parfois, en reconnaître la nécessité (1).

Il y avait peu d'objections raisonnables à faire à ce projet : mais la question, pour beaucoup, était malheureusement plus politique que fiscale : nombreux étaient les législateurs qui considéraient tout impôt sur le sel comme une sorte de désaveu de la Révolution qui avait aboli la gabelle, et comme un acheminement vers le rétablissement de l'ancien ordre de choses. Ce sentiment s'exprima avec force, et parfois avec des exagérations de langage fort curieuses. « Il n'y avait pas de semaine, s'écriait Couturier, de la Moselle, ancien juge de bailliage, que je ne fusse dans le cas de procéder à la levée de cadavres assassinés par les sicaires de la ferme générale. » On se rappelle involontairement en lisant ces lignes certain rapport de l'an II où ce Couturier, très enclin à l'exagération, attribuait la disette dont souffrait Paris à la surabondance des chiens, parmi lesquels il affirmait qu'il y en avait *d'aussi gros que des bœufs* (2) : et il prêchait l'extermination de ces pauvres bêtes, comme il prédisait maintenant, au cas où l'impôt sur le sel serait adopté « l'invasion de ces

(1) Aulard, Paris, t. V, p. 63 et 64, 11 fructidor VI.
(2) 28 frimaire an II, Le 39 50.

armées de sbires inhumains, qui renouvelleraient les crimes de l'ancien régime ». Il se faisait fort de parer au déficit par des économies, par l'accélération de la vente des biens d'émigrés et des partages avec les parents d'émigrés, par une augmentation des droits sur les successions collatérales, par une forte augmentation des taxes sur les voitures et les chevaux de luxe, enfin par l'établissement de taxes sur les perroquets et sur les chiens — toujours les chiens. — « Portez vos regards, disait Giraï, sur ces familles innombrables que les contributions, les réquisitions, ont forcées de borner leur nourriture à des mets grossiers qu'ils arrachent aux entrailles de la terre à force de sueurs. Voyez-les réduits à faire usage principalement de ce légume farineux, de cette pomme de terre, qui supplée si abondamment à l'absence des autres comestibles, et essayez de les priver du sel qui en est l'assaisonnement, et le digestif nécessaire de ce suc nourricier sans lequel ils ne présenteront plus que des corps languissants et inanimés. Ne seriez-vous nullement soucieux de voir le peuple français acquérir les formes mâles de l'homme libre, conséquence naturelle du régime républicain et de l'aisance qu'il procure ?» Personne, certes, n'avait d'aussi noirs desseins : un impôt modéré sur le sel ne devait pas avoir pour effet d'empêcher les Français de saler leurs pommes de terre, encore moins d'acquérir les formes mâles de l'homme libre. Mais les vieux préjugés étaient encore si puissants que malgré Bailleul, Simon, Joubert de l'Hérault, les Cinq-Cents votèrent la question préalable (11 fructidor).

L'impôt du sel ne tarda pas néanmoins à réapparaître, dès les premiers jours de l'an VII, en présence du grossissement certain des frais de guerre et de l'existence de ce gros déficit, que le Directoire évaluait dès le 11 vendémiaire à 114 millions, Ramel, le 20, à 105, et que Bailleul ne jugeait pas inférieur à 200 millions. Ce représentant reprit le 11 vendémiaire la proposition d'un impôt sur le sel, à son sens le plus productif, le plus aisé à lever, le plus susceptible de s'accorder avec le régime républicain, et infiniment préférable à tout impôt somptuaire, car les impôts somptuaires écrasent le pauvre et l'artisan quoique non destinés à l'atteindre, et seuls les objets de première nécessité peuvent être imposés sans porter à l'industrie un coup fatal. Elle souleva, comme précédemment, des tempêtes. « Non, s'écria Groscassan-Dorimon (12 vendémiaire), vous ne rétablirez pas un impôt immoral, impolitique, dont la suppression a fait à la liberté autant de prosélytes que son retour ferait de mécontents. Souvenez-vous que le défenseur de la patrie arma son bras pour détruire l'impôt du sel . Ne faisons pas sourire nos ennemis par une marche rétrograde en Révolution. Créons des impôts puisque les besoins de

l'Etat les rendent nécessaires... faisons tout pour le peuple, rien pour les agioteurs. » Et il croyait arriver à ce résultat par des taxes sur les célibataires (il en attendait 12 millions), sur les glaces des appartements (3.600.000), sur les chiens de chasse et de luxe (6 francs par tête sur 600.000 chiens, soit encore 3.600.000), sur les voitures de luxe (100.000 à 24 francs, soit 2.400.000), par un emprunt forcé sur les enrichis de la Révolution, etc. : inventions fiscales fantaisistes ou ridicules, dont Malès, Sherlock, Creuzé-Latouche, n'avaient pas de peine à faire justice. Ce dernier surtout, esprit net, clairvoyant et courageux, mettait ses collègues bien en face de la lourde responsabilité qu'ils encourraient en refusant les impôts nécessaires : « Nous ne pouvons ignorer que ce fut une large plaie dans les finances qui accéléra la chute de la monarchie, et que la même cause assure inévitablement le même sort à tout Etat qui porte en soi le même ulcère, si ceux qui le gouvernent ne se hâtent de le guérir. Persuadez-vous bien... que vous travaillez en vain à la confection de vos lois civiles, à l'établissement de vos institutions républicaines, que tant d'exemples de dévouement, et les fruits de tant de glorieux combats, et de si constantes victoires, seront perdus pour la patrie ; si vous ne mettez un prochain terme à cette déplorable détresse qui consterne les amis de la République, détruit partout la confiance et enhardit la calomnie sur vos intentions... Songez qu'avec des finances aussi incomplètes et aussi longtemps négligées, la plus faible somme est encore plus difficile à payer pour le contribuable que la plus forte dans un système entièrement rassurant. Chacun sent que les subventions peuvent tomber en pure perte, tant que le désordre se perpétue par leur insuffisance, et... c'est du ménagement même que l'on croit avoir pour le peuple que naît sa plus grande calamité. » Un impôt vraiment productif serait d'ailleurs la meilleure garantie contre le danger du retour à quelque papier-monnaie : « On entend des déclamations inquiétantes pour les propriétés ; on a l'idée de votre puissance et des extrémités où vous pouvez être réduits par le besoin... Quoique la proposition d'un papier-monnaie soit maintenant absurde, il n'en est pas moins vrai qu'un acte du Corps Législatif pourrait effectuer ainsi les remboursements. » Il importait surtout d'écarter les projets d'impôts spoliateurs, toujours menaçants : « Si vos projets d'envahissement, de prélèvement, de confiscation... ne se dirigent que contre les fortunes suspectes et illégalement acquises, dites-nous clairement à quels signes vous voulez les reconnaître et quels moyens infaillibles vous emploierez pour les atteindre, afin que nous, possesseurs irréprochables des seuls héritages de nos pères, nous n'ayons pas à craindre d'en être injustement dépouillés, en nous voyant confondus avec les coupables. »

La thèse contraire eut aussi d'énergiques défenseurs, notamment parmi les hommes, qui devaient, quelques mois plus tard, mener l'attaque des Conseils contre le Directoire et qui, déjà hommes d'opposition, sentaient moins le besoin de parer au déficit que celui de mettre le gouvernement en échec : Bertrand du Calvados, Lucien Bonaparte surtout, dont l'intervention fut très remarquée. Il protesta contre la doctrine de l'inviolabilité du luxe, qu'on affectait de répandre, éleva des doutes sur l'existence et sur l'importance de ce déficit, objet de tant d'estimations contradictoires, demanda qu'on décrétât le principe qu'il ne serait pas établi d'impôt sur les objets de première nécessité, demanda même des réformes et des économies avant le vote d'un impôt quelconque, et fit peur à ses collègues d'ébranler la Constitution s'ils cédaient. « Là où les législateurs ont l'imprudence d'ouvrir les veines de l'Etat : là où ils permettent aux gouvernants de puiser dans les impôts sur les objets de consommation générale, l'équilibre constitutionnel disparaît bientôt : la loi n'est plus que la circonstance parce que l'amour de l'or remplace l'amour de la patrie, depuis les premiers chefs jusqu'au dernier commis : l'avidité devient la passion dominante, et dans l'Etat il n'est plus de force capable d'arrêter les progrès de la corruption qui, dans peu d'années, entourant le colosse de la République des vapeurs fétides de la monarchie, le couvre, l'attaque, le dissout, et l'entraîne à sa perte. » Malès lui répondit qu'il fallait plutôt s'attendre à des renchérissements progressifs « tant qu'on laisserait le gouvernement en proie à l'usure qui le mine comme elle dévore les particuliers, tant que la crainte d'arriérés annuels oblige les fournisseurs à calculer comme s'ils avaient affaire à un voleur, avec qui l'on n'est assuré que de ce qu'on obtient d'avance. »

Le 24 pluviôse ce grand débat se termina par le vote par 206 voix contre 60 d'une résolution qui établissait un droit de 1 sou par livre à l'extraction des marais salants : le Conseil s'était déjugé, et le gouvernement était vainqueur, grâce surtout à un message désespéré qu'il venait d'adresser le 20 pluviôse.

Restaient les Anciens qui, en cette circonstance, se laissèrent dominer par certaines superstitions révolutionnaires dont on aurait pu les croire plus affranchis. La discussion y fut longue (du 26 pluviôse au 4 ventôse), approfondie, passionnée. D'un côté Arnould, Girod de l'Ain, Legrand, Régnier, développèrent les raisons bien connues qui militaient en faveur des contributions indirectes, et particulièrement de celle-là. Mais Cornet, Baudin, Lassée, parlèrent contre : Dubois Dubais dans un langage trop imagé, adjura ses collègues de ne pas permettre « que cet arbre de douleur fût jamais replanté sur le sol de la liberté, lorsque surtout vous auriez à craindre de lui voir pous-

ser des racines profondes et étaler au loin ses rameaux malfaisants » et s'attaqua vivement aux fournisseurs infidèles « ces vampires qui dévorent la république... dont la tourbe s'est accrue par l'impunité et s'augmente chaque jour. » Au vote (3 ventôse), 104 voix contre 54 repoussèrent l'impôt du sel. L'irritation, dans le monde gouvernemental, fut extrême : elle fut telle que peut-être n'étaient-ils pas calomnieux les bruits, alors répandus, que déjà le futur impôt aurait été adjugé à certains faiseurs de service auxquels des personnages officiels avaient des raisons spéciales de s'intéresser. « Le feu a été au Directoire » écrit à d'Antraigues cet émissaire royaliste, Vannelet, qui avait réussi à se glisser dans l'administration de la caisse des comptes courants, était au fait de ce qui se passait à la Trésorerie nationale, et de là servait nos ennemis tantôt par d'utiles avis, tantôt en s'arrangeant pour que les fonds manquassent en des circonstances importantes : « le feu a été au Directoire : on ne croira jamais ce qui s'est passé dans la nuit du 7 au 8 (ventôse) : il y a eu menaces de coups de pied, et coups de poing donnés à Merlin par le bossu La Réveillère, et enfin 6 heures de débats de crocheteurs (1) ».

Misère des villes : finances locales. — Quelles que fussent les répugnances auxquelles se heurtait tout retour aux contributions indirectes, force était bien cependant aux Conseils d'entrer timidement dans cette voie pour tâcher de remettre un peu sur pied des budgets plus misérables encore que celui de l'Etat, à savoir ceux des départements et des villes. On a déjà vu (2) à quelle détresse les uns et les autres étaient réduits par l'obstination du législateur à ne leur attribuer pour ressource que des centimes additionnels à des contributions qu'on ne parvenait ni à recouvrer ni même à asseoir, sans oser encore tenter de rétablir ces droits sur les consommations dont la loi du 9 germinal an V n'avait parlé que d'une façon assez vague et hypothétique. Cette détresse devenait de plus en plus terrible, et la correspondance administrative du temps est remplie à cet égard de navrants détails, ignorés, il faut le croire, de ceux qui ont cru et qui croient encore que la France « était belle au grand soleil de messidor. »

Voici par exemple, dans quel état se trouvait au début de l'an VI la ville de Bordeaux. « Les rues, les promenades, les places et les fontaines publiques sont sans entretien... elles s'encombrent des immondices qu'on n'a pas les moyens d'en faire enlever... l'illumination (3) des rues, soutenue uniquement depuis plusieurs mois par le produit

(1) Pingaud, « Un agent secret sous la Révolution et l'Empire.
(2)(Cf p. 27
(3) Mot pris à cette époque uniquement dans le sens d'éclairage.

des collectes volontaires, est aujourd'hui complètement suspendue et livre les ténèbres de la nuit à la débauche, au brigandage et à tous les excès... les commissaires de police dont cet état de choses augmente tous les jours l'importance en même temps qu'il accroît leurs peines et leurs travaux réclament en vain leur salaire : les employés des 3 administrations municipales privés de tout traitement depuis plus de 6 mois et réduits à la dernière détresse, manquent à la fois et des moyens d'existence que leur doit la République et des forces nécessaires au travail dont ils sont chargés (1). » Une des plus fâcheuses privations est la pénurie totale d'éclairage, qui force à laisser les rues obscures au moment où l'approche de la foire d'octobre va donner le signal d'un afflux considérable de malfaiteurs, et les bureaux à fermer dès la chute du jour, alors que le travail serait plus pressant que jamais. « Comment se peut-il que nous administrions dans ce dénûment absolu des choses les plus nécessaires ? Notre état peut-il être plus cruel et plus pénible ? La police ne peut avoir aucune activité faute de moyens secondaires : les citoyens dégoûtés ne se présentent plus pour faire leur service : les patrouilles ne circulent plus, laissant un champ libre au crime et à la malveillance : les commissaires de police ne recevant pas de traitement depuis 9 mois mettent pour la plupart dans l'exercice de leurs intéressantes fonctions une tiédeur et une insouciance qui complète notre découragement... nos commis meurent de faim... tous ceux enfin que nous employons aux travaux extérieurs et indispensables sont sans cesse à nous demander les moyens de soutenir leur pénible existence... Le mal empire tous les jours : aucun fournisseur ne veut plus nous faire crédit... Veuillez faire mettre à notre disposition les fonds nécessaires non seulement pour l'arrérage depuis 9 mois mais encore pour les dépenses du jour : le moindre retard doit indubitablement porter atteinte à l'ordre public... » Cependant, près de trois mois après, rien encore n'a été fait. « Nos subordonnés sont réduits à la dernière misère : ils ont vendu en partie leurs meubles et effets, et quand ils sont malades il ne leur reste d'autre ressource que l'hôpital... Des infortunés rongés de misère, accablés de douleur, viennent tous les jours noyés de pleurs implorer des moyens de subsistance pour leurs femmes et leurs enfants, et nous ne pouvons leur donner aucun secours. Nous sommes obligés de les renvoyer en

(1) Motion d'ordre de Labrouste, député de la Gironde aux Cinq Cents, 4 vendémiaire an VI. — Il fallait à Bordeaux 425.000 l. par an, et il n'y avait eu en l'an 5 que 132.135 l. disponibles pour toutes les communes de la Gironde (Lettre des Commissaires du bureau central de Bordeaux, 5 vendémiaire). Les 4 s. 3 d. de la personnelle mobilière affectés aux dépenses locales, et le 10e du droit de patente, ne faisaient pour Bordeaux — en les supposant recouvrés — que 300.000 l. E, il y avait beaucoup de dépenses arriérées.

leur faisant concevoir une espérance que nous n'avons pas nous-mêmes... Les jours sont devenus des siècles et nous vous l'avouons : nous ne nous sentons par la force de continuer, si le gouvernement ne vient pas au secours de nos subordonnés (1)... Pourquoi faut-il que les grandes routes soient autant de précipices, et ceux chargés spécialement de leur entretien réduits à manquer de tout faute de salaire... que les malades dans les hôpitaux ne doivent leur pain qu'au dévouement de leurs administrateurs et à la pitié publique... que les détenus dans les maisons d'arrêt n'ont dû jusqu'à ce jour qu'à l'infraction des règles prescrites la conservation de leurs tristes jours, et que 3 fois pour éviter d'ouvrir les prisons il ait fallu faire ouvrir illégalement les caisses publiques... qu'une ville immense en population comme en étendue, sans lumière et sans bois pour ses corps de garde, sans illumination, sans garde soldée, sans traitement à donner à ses commissaires de police, n'ait pour garantie de la sûreté et de la tranquillité publique que le dévouement de ses fonctionnaires et le bon esprit de ses habitants... et qu'à côté de la privation générale de tous moyens pécuniaires les uns et les autres voient les caisses publiques regorger de fonds prélevés sur eux, en attendant quelque compagnie Dijon à laquelle ils sont peut-être acquis d'avance... Les détenus sont sans paille, sans vêtements, et livrés aux horreurs de la famine... Depuis 4 mois le ministre a ouvert des crédits suffisants pour cette dépense urgente et indispensable, et ces crédits restent inutiles, comme tant d'autres, faute d'autorisation donnée au payeur... Trois fois ces administrateurs ont été obligés pour les plus modiques sommes de faire taire leur respect pour la loi devant leur respect pour l'humanité et la justice, et de forcer la main au payeur » (2).

Il est bien voté le 15 frimaire an VI une loi qui s'efforce d'établir une distinction plus nette entre dépenses générales et dépenses départementales, municipales, communales : frais d'administration, tribunaux, écoles centrales pour les départements : frais d'administrations municipales et des juges de paix pour les cantons (municipalités) : écoles primaires, gardes-champêtres, voirie, etc., pour les communes : elle affecte à partir de l'an VII aux dépenses départementales 3 sous pour livre des deux contributions foncière et personnelle, 1 sou pour livre aux communes, stipule que tout versement sur des contributions se composera toujours de principal et de sous additionnels, et crée par conséquent aux percepteurs l'obligation de retenir par devers

(1) Lettre des commissaires du bureau central du canton de Bordeaux au ministre de la police générale, 27 frimaire an VI, F[5] II Gironde, 17.
(2) Labrouste aux Cinq Cents, 11 nivôse an VI.

eux la partie de leurs recettes destinée aux dépenses locales. Mais les choses n'en vont pas mieux (1), puisque principal et sous additionnels continuent à ne pas rentrer, et à la fin de l'an VI comme au commencement la détresse des villes défie toute description. Les représentants de la Gironde aux Anciens et aux Cinq-Cents écrivent le 20 fructidor an VI au Directoire relativement à Bordeaux (2) : « Les administrations doivent les unes 7, les autres 10 mois de traitement à leurs employés, et plus d'un an à leurs commissaires de police : la plupart, pères de famille et sans biens, ont déjà consommé jusqu'à leur mobilier pour prolonger leur malheureuse existence : trompées mille fois dans l'espoir qu'elles avaient de les satisfaire, les administrations ne trouvent plus chez leurs fournisseurs la ressource même d'un crédit dont ils furent trop longtemps victimes : le bois, la lumière, tout, enfin, manque au service de leurs bureaux et à celui de la garde nationale : celui des pompes n'est plus payé, celui de l'illumination est depuis 2 ans entièrement suspendu: les travaux les plus journaliers du port, laissé à l'abandon, menacent cette source première de la prospérité de Bordeaux d'une dégradation bientôt irrémédiable : les fontaines publiques sont à la veille de ne plus donner une goutte d'eau : les fêtes publiques ne se célèbrent depuis longtemps qu'à l'aide de collectes volontaires qui en font retomber le poids sur les seuls amis de la Révolution, et à l'une des dernières le service de la cloche municipale n'eut pas lieu faute de 20 écus à donner à ceux qui la sonnent... » — « Quelle décadence, écrit à ce propos le malveillant, mais parfois exact, d'Ivernois (3), que celle de cette ville qui mettait jadis les deux mondes à contribution, et qui ne peut plus fournir ni les frais de l'éclairement de son port, ni les salaires des officiers indispensables à sa police ! »

Point de ville, d'ailleurs, qui ne soit dans le cas d'en dire autant. De Marseille les administrateurs des Bouches-du-Rhône écrivent (4) que les immondices refluent journellement sur le pavé, que le manque d'eau fait craindre des maladies épidémiques, que les pavés et les rues sont à un point de dégradation tel qu'un plus long retard

(1) Il était d'ailleurs fort dangereux de compliquer encore la besogne de la formation des rôles, que les administrations ne parvenaient pas à terminer. « Précédemment, dit Lecointe Puyraveau dans son rapport du 12 germinal an VII, ils n'étaient composés que de 3 colonnes, le principal, les centimes et la remise du percepteur; maintenant ils devront en avoir 8, le principal, les fonds de département, les fonds de supplément, les fonds communs, et ceux pour les dépenses municipales, et ceux pour les dépenses des communes et la remise du percepteur. Quelle époque les verra finir ! »

(2) F[5] II Gironde, 17.

(3) D'Ivernois. Tableau historique et politique des pertes que la Révolution et la guerre ont causées au peuple français, II, 9.

(4) 6 prairial an VI : F[5] II, Bouches-du-Rhône, 17.

de réparation ne peut qu'augmenter considérablement la dépense. — « Nous n'avons ni bois ni chandelle, et plus de fonds pour nous en procurer, écrivent le 2 frimaire an VII ceux de Bourges (1) : si vous ne venez à notre secours vous nous mettrez dans l'impossibilité de continuer nos travaux. Ajoutez à cela les nombreuses demandes de créanciers qui nous tourmentent journellement pour être payés. Nous sommes désespérés de ne pouvoir donner du pain à nos employés, à nos commissaires de police, à nos juges de paix. Si vous ne pouvez nous procurer les fonds qui nous sont nécessaires pour faire face à nos engagements, nous vous invitons à choisir d'autres administrateurs qui, plus habiles que nous, sauront faire marcher la machine sans nourrir les ouvriers. » De Versailles l'administration municipale écrit le 6 vendémiaire an VII au Conseil des Cinq Cents (2) : « Nous devons 8 mois à tous nos employés, dont les traitements sont trop modiques, et 5 mois aux tambours de la garde nationale. Les uns et les autres sont dans la plus affreuse misère. La plupart manquent de chaussures et de vêtements. Nous n'avons point de bois pour le chauffage de nos bureaux et des corps de garde : nous sommes hors d'état de faire éclairer nos rues... Nos égoûts et aqueducs n'ont été ni nettoyés ni réparés depuis plusieurs années : la plupart sont presque engorgés ; il y a lieu de craindre, si les travaux n'ont pas lieu avant les gelées, qu'alors il n'arrive quelques accidents majeurs qui rendent la dépense bien plus considérable et qui occasionnent un préjudice grave... Enfin nos dettes s'élevaient au 1er de ce mois à plus de 130.000 et nous n'avons qu'un revenu annuel d'environ 25.000 pour faire face à plus de 100.000 francs de dépenses obligées, réduites avec la plus sévère parcimonie... Déjà il n'est pas de nuit où ne se commettent quelques délits, avant-coureurs de ceux que nous avons à redouter pendant les nuits longues et obscures de l'hiver. »

La capitale elle-même est loin d'échapper à toutes ces misères, quelles que soient les faveurs qu'elle ait l'habitude de recevoir des pouvoirs publics, malgré les 200.000 francs par décade que lui a attribués la loi du 29 nivôse an V, malgré les avances sur la rentrée des contributions que lui alloue celle du 4 prairial an VI (3). La saleté de Paris défie toute description : c'est un cloaque d'immondices, de décombres, de bouteilles et de verres cassés (4). Impossible, pendant les chaleurs torrides de l'été de l'an V, de laisser ses fenêtres ouver-

(1) F5 II, Cher, 17.
(2) F5 II, Seine-et-Oise 19.
(3) Du 5e des recouvrements effectifs. Mais en fructidor an VI ce 5e ne se sera encore élevé qu'à la somme infime de 295.248.
(4) Aulard, Paris sous le Directoire, IV, 16.

tes sans introduire dans son domicile toutes les exhalaisons pestilentielles de cet abominable amas d'ordures (1). Les revenus de Paris s'élèvent tout au plus à 6 ou 7 millions : il lui en faudrait 17, y compris les dépenses pour les hôpitaux. Et c'est pour Paris que les Conseils sont forcés de reconnaître enfin l'absolue nécessité d'établir sur les objets de consommation des taxes qui soient productives et qui se paient facilement, les contributions foncière et mobilière étant déjà portées à un point au-delà duquel il est impossible de les élever (2).

Rétablissement d'un octroi à Paris. — Si pressants étaient les besoins, notamment ceux des hôpitaux, qu'il fallait bien en effet en venir là, en dépit de toutes les répugnances. Le 27 vendémiaire an VII fut rendue la loi qui instituait à Paris un octroi « municipal et de bienfaisance » pour l'acquit de ces dépenses locales et, de préférence, de celles des hospices et des secours à domicile. Elle ne le fut pas sans quelques inquiétudes qui se révèlent dans le texte même de la loi et par les précautions exceptionnelles qui accompagnèrent sa mise en vigueur. « Dans aucun cas, disait l'article 2, les citoyens entrant dans la commune de Paris... ne pourront, sous le prétexte de la perception de la taxe municipale, être arrêtés, questionnés ou visités sur leurs personnes ni à raison des malles et valises qui les accompagnent. Tous actes contraires à la présente disposition seront réputés actes de violence: les délinquants seront poursuivis par la voie de police correctionnelle ; ils seront condamnés à 50 francs d'amende et à 6 mois de prison. » On craignait tellement des troubles que les 48 commissaires de police de Paris furent mobilisés dans la nuit du 30 vendémiaire au 1er brumaire, date où devait commencer la perception, à minuit. Mais les choses se passèrent en somme paisiblement, et l'événement prouva la justesse des vues d'un ancien contrôleur de l'octroi qui, dans un curieux mémoire (3), avait prédit que la population parisienne se résignerait aisément au rétablissement de cette perception, qu'elle serait même très bien vue des fraudeurs de profession qui la regrettaient tout particulièrement, puisque sa suppression leur avait enlevé pour ainsi dire leur gagne-pain. Il y eut bien quelques murmures, et quelques agitateurs essayèrent de provoquer des mouvements, mais aucun incident notable ne se produisit. Les tarifs, d'ailleurs, étaient empreints d'une modération

(1) *Ibid.* IV. 252.

(2) Bien des villes de province, d'ailleurs faisaient entendre des plaintes identiques: St-Dié, Orléans, Toulouse, etc., et demandaient des taxes d'octroi ou des autorisations d'emprunt.

(3) Observations de Lambert, ancien contrôleur ambulant à cheval aux entrées de Paris, AF III, 117.

significative : 5,50 par hectolitre de vin, au lieu des 22 et 23,50 que la même quantité payait ci-devant : 16,50 par hectolitre d'eau-de-vie au lieu de 58,75 à 138 ; 0,25 par hectolitre d'avoine au lieu de 0,60 ; 1 franc par stère de bois au lieu de 2,70, etc. Le produit, d'abord très modeste (9.000 francs le premier jour, 13.000 le second, 14.000 le troisième) alla sans cesse en augmentant, exception faite pour les mois d'hiver où comme toujours la navigation de la Seine fut plus ou moins interrompue : 616.000 francs en brumaire, 691.000 en frimaire, 413.000 en nivôse, 361.000 en pluviôse : puis avec la fin des froids rien n'arrête plus la marche ascendante : 695.000 en ventôse, 818.000 en germinal, 1.046.000 en floréal, etc. ; en tout 7.066.000 pour les 11 mois de l'an VII où l'octroi fut perçu, représentant, déduction faite des frais de régie et de réparation des bâtiments et des murs abandonnés depuis 9 ans, un produit net de 6.446.000, couvrant, avec 1 million au-delà, les frais des hospices. Succès modeste, mais succès réel, et d'un bon augure pour l'extension aux autres villes de France d'un impôt que l'on peut certes critiquer, mais dont il n'est pas facile de se passer.

Loi du 11 *frimaire an VII et rétablissement d'octrois en province.* — En présence de la pénurie persistante des communes, la commission des finances des Cinq-Cents venait en messidor an VI de présenter un nouveau projet de loi sur les dépenses et les recettes municipales et départementales, sur les centimes additionnels, et spécifiant la nature des impôts indirects — droits d'octroi — à établir dans les grandes communes en cas d'insuffisance de ceux-ci. Cette partie du projet trouva, comme toujours, des approbateurs et des censeurs également énergiques. « Ces taxes locales, disaient les uns, dépouillées dans le projet de votre commission de leurs formes odieuses et dégagées des fouilles et recherches inquisitoriales dont elles étaient inséparables sous un régime justement proscrit... ne doivent pas éprouver l'opposition que produisait autrefois le régime des impôts indirects lorsqu'il était employé... à subvenir à de folles dépenses, à payer un favori ou quelque illustre prostituée, à vendre la France à d'ambitieux étrangers... » — « Le système fécond des impôts indirects est le seul efficace, le seul salutaire,le seul véritablement productif, le seul qui procure au Trésor public des perceptions journalières et certaines : variez cet impôt autant qu'il peut l'être, soumettez-y tous les objets qui à l'exception de ceux de première nécessité en sont susceptibles... c'est là qu'est la restauration des finances et du crédit, c'est là qu'est l'encouragement de l'agriculture, de tous les moyens de la prospérité publique. » — « Dans les grandes communes, disait Delpierre, tout présente la spectacle du délabrement et

l'image de la misère... Tout le monde convient d'une vérité longtemps méconnue, longtemps exilée de notre législation fiscale dont elle devrait être l'âme et le guide, c'est que les impôts directs sont la plus pesante des charges et la plus incertaine des ressources. » De l'autre côté, la résistance était acharnée : Bigonnet, par exemple, faisait pour ainsi dire de la haine de tout impôt indirect la mesure du patriotisme. « Ou, disait-il, les impôts que le projet rétablit sont injustes, ou la Révolution qui les détruisit est elle-même une injustice... La suppression des droits d'entrée, d'octroi, fut un des leviers puissants dont on se servit pour renverser le gouvernement des rois. Brisez-le pour toujours, ou craignez que les partisans de ce régime proscrit ne s'en saisissent.... D'abord, je le crois, les taxes seraient modérées, la perception douce et même négligée... Mais bientôt viendraient augmentation des droits, rigueur, extension inévitable... Des compagnies financières se présenteraient en foule et parviendraient encore, au moyen de quelques appâts, de quelques secours intéressés, à s'acquérir le droit de pressurer, d'opprimer le peuple... Introduire le fisc dans un Etat, c'est effectuer sur tout un peuple cette imprécation que Junon lançait contre les Troyens : « Acheronta movebo. » — « Cette espèce de contribution, disait Housset, appartient moins à l'Etat qu'au traitant qui s'en était emparé et qui par des vexations inouïes avait amené le peuple à un véritable état d'abrutissement... Peut-on établir d'une manière certaine ce mode de perception.... sans établir en même temps des recherches perpétuelles, sans exposer le peuple à tomber tôt ou tard dans le dernier degré de servitude ?... Tant que je verrai un luxe insolent affiché par les riches de la Révolution, tant que je verrai ceux qui se sont enrichis de la fortune publique donner partout l'exemple de la plus profonde immoralité, il m'en coûtera de voter un impôt sur les denrées... Il est une classe d'hommes qui peut tout payer puisqu'elle a dans ses mains toutes les richesses de l'Etat et que par ses perfides combinaisons elle a su jusqu'à présent entretenir contre la République française la haine des tyrans, et ne désespère pas de les entraîner dans une nouvelle coalition. »

En dépit de cette opposition le projet fut voté par les Cinq-Cents le 18 brumaire an VII, puis par les Anciens le 11 frimaire. La loi de ce jour substitua au maximum, fixé une fois pour toutes, des centimes additionnels, un nombre de centimes à déterminer chaque année (pour l'an VII il devait être de 32 centimes et demi par franc, dont 10 pour dépenses départementales, 7 1/2 pour dépenses municipales, autant pour dépenses communales, 5 pour fonds commun, 2 1/2 pour fonds de supplément des départements) et, en outre, en cas d'insuffisance de ces centimes, stipula qu'il pourrait être établi,

avec l'autorisation expresse du Corps législatif, des taxes indirectes et locales, jusqu'à concurrence des sommes reconnues rigoureusement nécessaires, et à condition que le mode de perception entraînât le moins possible de frais et de gêne pour la liberté des citoyens et du commerce. Pour l'an VII les sommes nécessaires à l'entretien des hospices civils et aux secours à domicile étaient mises à la charge des municipalités ou communes, avec attribution au besoin de fonds fournis par le Trésor public. En dépit de cette clause, la persistance de la pénurie, du non-recouvrement des contributions directes, allait mettre quantité de villes dans la nécessité de faire appel à ces droits d'octroi que la loi prévoyait. Rien qu'en l'an VII on voit successivement Bordeaux (23 floréal), Nantes (9 prairial), Rouen (22 prairial), Poitiers (28 prairial), Versailles (14 messidor), Châlons (21 messidor), puis Sedan, Troyes, Lorient, Dijon, Bayonne, Dieppe, Dunkerque, Nancy, Orléans, Le Havre (1), etc., solliciter et obtenir les taxes qui doivent soustraire leurs employés, leurs créanciers, leurs fournisseurs et leurs pauvres à un excès de misère qu'il n'était plus au pouvoir de l'homme de supporter. L'idée était juste, mais le remède était malheureusement insuffisant et tardif, et la situation dans les derniers mois de l'an VII restait encore des plus tristes : ainsi de Bordeaux continuaient à se faire entendre à la fin de l'an VII toujours les mêmes doléances (2).

Aux Cinq-Cents, Delpierre, dans de remarquables rapports (3), reprochait à la loi du 11 frimaire de n'être ni assez impérieuse ni assez générale et appelait de tous ses vœux un rétablissement général de l'octroi dans les villes de 5.000 habitants et au-dessus. « Tout y présente le spectacle du délabrement et l'image de la misère... Tout le monde convient aujourd'hui d'une vérité longtemps méconnue, longtemps exilée de notre législation fiscale dont elle devait être l'âme et le guide, c'est que les impôts directs sont la plus pesante des charges et la plus incertaine des ressources... Jamais les municipalités des communes de 2e et 3e ordre n'oseront, malgré l'urgence de leurs besoins, faire les propositions qu'attend d'elles la loi du 11 frimaire. Elles sont bien convaincues que la perception de quelques taxes locales est le seul moyen qu'elles aient de mettre un terme à leur détresse : mais la crainte de s'exposer aux accusations

(1) Et du 1er vendémiaire au 18 brumaire an VIII, Toulouse, Rennes, Grenoble, Genève, Saintes, Rochefort, Tours, Brest, Amiens, Beauvais, Langres, suivent cet exemple. Lorsque fut prise cette mesure Bordeaux avait 1.492.135 fr. de dépenses et 290.273 de recette; Nantes, 506.435 et 102.744; Toulouse, 212.036 et 38.106: etc., etc..

(2) Lettres de l'administration centrale au ministre des finances, 17 et 27 messidor an VII, Arch. Gir. Q, 37.

(3) 2e jour complémentaire an VII : 27 vendémiaire an VIII.

irréfléchies de la multitude en en formant elles-mêmes la demande leur fera léguer d'année en année à leurs successeurs, qui les imiteront, l'impopularité de cette initiative. Si le Corps législatif n'avait pas eu à lutter contre des préjugés puissants, des souvenirs douloureux, des comparaisons sans justesse et des peintures sans ressemblance... il aurait, il y a déjà longtemps, abordé sans détour la question des octrois municipaux et il en aurait accordé le bienfait à toutes les communes qui en sentent la nécessité : mais le discrédit que la Révolution a jeté sur une foule d'idées utiles ne lui a pas permis de s'emparer de celle-là avant de l'avoir renvoyée au creuset de l'expérience et au jugement du peuple lui-même : et puisque aujourd'hui son utilité, de nouveau reconnue, lui a fait pardonner son existence royale et l'a réconciliée avec le génie de la République, hâtons-nous de la réintroduire dans nos lois et de la faire tourner au soulagement du peuple. » Guissard, commissaire de la comptabilité nationale, allait même plus loin, et, vivement frappé de l'énorme arriéré de 364 millions qui existait encore en germinal an VII sur les contributions directes de l'an V et de l'an VI, préconisait établissement d'octrois dans toutes les communes d'au moins 2.000 âmes.

Ruine complète des finances. — Les budgets locaux sont dans le désordre faute de ressources : le budget de l'Etat est dans un désordre encore pire, car ici au manque de recettes s'ajoute l'énormité des dépenses. On pourrait peut-être les réduire : les Conseils y seraient même fort disposés : mais les économies sont difficiles aux gouvernements sans cesse aux prises avec les plus graves embarras, plongés par ces embarras mêmes dans des dépendances fâcheuses, obligés de tout tolérer, et de tout payer horriblement cher, précisément parce qu'ils sont dans l'impossibilité de rien payer exactement. De tout temps, avant comme depuis la Révolution, ç'avait été là une des plaies les plus douloureuses des finances françaises : mais jamais encore le mal n'avait pris des proportions aussi désastreuses. Subir, faute de ressources et faute de crédit, les conditions les plus onéreuses, telle est la loi qui s'impose au Directoire, sans qu'il ait même la ressource d'accuser, comme on l'a trop fait, l'avidité de ceux qui traitent avec lui : car les dangers évidents de semblables traités sont, hélas, l'excuse que peut toujours donner un fournisseur trop âpre au gain quand il contracte avec des gens qui n'ont pas les moyens de payer, et qui même, chose plus grave, n'en ont guère non plus la volonté. Majorations de prix, altérations de qualité, tromperies sur la quantité, deviennent alors presque de bonne guerre, et il faut bien reconnaître qu'un Etat qui ne paye pas n'a pas droit de se plaindre quand il est volé lui-même. Or il est difficile de con-

tester que le Directoire fût précisément dans ce cas. Qu'on lise la description faite par Legot aux Cinq-Cents des tribulations réservées aux hommes qui faisaient affaire avec lui (1). « La première fourniture se trouve assez exactement payée : on continue de fournir. Puis... (le ministère) discute les mémoires et les quittances, élève une première difficulté. Il faut écrire ou courir à 100 ou 150 lieues pour faire mettre en règle la pièce contestée. Cela fait on croit qu'on va avoir sur-le-champ son ordonnance : point du tout : de nouvelles difficultés se présentent. Nouvelles courses, nouvelles dépenses. Enfin les pièces une fois bien en règle on fait encore voleter le créancier, et l'ordonnance finit par être expédiée. Il faut se faire payer à la Trésorerie : point d'argent. Nouvelles démarches longues et dispendieuses : on se consume en frais. A la fin on reçoit un bon de paiement sur un département à 100 ou 150 lieues de distance, où il faut aller chercher les fonds, courir le risque de leur transport : là on vous force souvent de recevoir plusieurs milliers de livres en gros sous (2), à moins que l'on ne capitule avec le payeur. Si l'on ajoute à ces désagréments la crainte d'être mis à l'arriéré, le haut intérêt de l'argent, il n'est personne qui ne sente que si l'Etat au lieu de faire éprouver ces entraves, d'occasionner ces dépenses à ses créanciers, les payait exactement, il n'y en pas un... qui ne contractât au moins à 30 % meilleur marché... »

Ce mal n'était pas le pire ; il y avait les délégations, par lesquelles on déléguait à un créancier les recettes, présentes ou futures, de quelque caisse, déjà peut-être déléguées à un autre : les préférences, qu'il fallait s'assurer, non gratuitement, si l'on voulait voir cette caisse s'ouvrir ; sinon on connaissait le véritable sens de l'expression, reléguer dans l'arriéré. Une conséquence déplorable de ce système était que plus les marchés étaient onéreux pour l'Etat, plus les fournisseurs avaient de facilités pour verser les pots-de-vin nécessaires, mais qu'il n'y avait rien à espérer pour celui qui, par hasard, voudrait se contenter d'un médiocre bénéfice ; et l'Etat se ruinait non seulement par les majorations de prix auxquelles il était forcé de consentir, mais aussi par les habitudes générales d'improbité que créaient de semblables pratiques, à son grand dam, parmi tous ceux qui maniaient les deniers publics: mais aussi par l'obscurité impénétrable que répandait sur le véritable chiffre des recettes le partage qui en était fait entre les délégataires et la Trésorerie, cette dernière devenant comme étrangère au mouvement des fonds.

(1) 14 messidor an VI.
(2) Il avait été frappé une grande quantité de sous en métal de cloche, monnaie encombrante, très discréditée, souvent inutilisable, toujours reçue avec répugnance.

Une autre méthode de délégation, déjà aussi depuis longtemps en usage, n'offrait guère de moindres inconvénients : c'était l'attribution à des créanciers, à des fournisseurs, à des « faiseurs de services », de biens nationaux, de coupes de bois, etc., etc. C'est ainsi que le 29 vendémiaire an VI le produit des coupes de bois dans 16 départements est délégué jusqu'à concurrence de 4.800.000 à l'entreprise des transports de l'armée d'Allemagne : qu'en brumaire an VII la Compagnie Thiéry chargée des fournitures de bois et lumière, que la Compagnie Blanchard aîné, pour services rendus à la marine, que la Compagnie Moise Mayer, chargée du casernement dans les départements de la rive gauche du Rhin, sont payées de la même manière: qu'il est f it abandon à Carrié et Bezard, banquiers à Paris, de contributions arriérées des ans V et VI : que le 7 pluviôse an VII Félix, entrepreneur de la manufacture d'armes de Maubeuge, se fait attribuer la contribution foncière du département de Jemmapes jusqu'à concurrence de 1.800.000 ; que le 13 floréal 8 millions sont délégués dans les mêmes conditions à Fulchiron et à plusieurs autres banquiers, puis, de leur consentement, transférés à Rochefort, Vanlerberghe et Lainay. Sur les listes d'acquéreurs de biens nationaux apparaissent alors avec une fréquence significative des noms de fournisseurs, qui d'ailleurs ont subi, plutôt que recherché, ce mode de paiement de leurs ordonnances, tant est peu enviable cette propriété foncière. Mais, s'ils sont lésés, l'Etat l'est encore bien davantage, et Saint-Aubin calculera que si les 125 millions qu'on se figurait recevoir des ventes de biens nationaux au cours de l'an VII se sont en réalité réduits à 31, ces 31 eux-mêmes se trouvent réduits par suite de cette quantité d'ordonnances à 16 millions espèces.

Pour achever de gâter les choses, l'opinion publique, justement indignée de friponneries qu'elle voit ou qu'elle devine, tient en si profonde mésestime la tribu, en effet peu sympathique, des *fournituriers*, que son blâme, parfois trop sévère et surtout trop généralisé, écarte du métier tous ceux qui pourraient peut-être y apporter encore un peu de modération et quelques scrupules : les gens honnêtes s'éloignent d'eux-mêmes des endroits où il est reçu qu'il ne se rencontre que des fripons. On parle volontiers de révision des fortunes, on aspire à faire rendre gorge aux traitants du nouveau régime, on évoque avec sympathie le souvenir des Chambres de justice d'autrefois. C'est un nouveau risque, contre lequel les intéressés ont à se couvrir par un supplément d'extorsions. En les attaquant tous sans distinction, et sans vouloir voir qu'entre eux et l'État les torts sont au moins partagés, le public accroît leurs exigences et facilite leur impunité.

Mécontentement de l'opinion publique. — Est-ce la misère du gouvernement qui l'accule à ces honteux expédients, ou ne sont-ce pas ces expédients eux-mêmes qui sont la cause de sa misère ? Les marchés sont-ils onéreux parce que le Trésor est vide, ou le Trésor est-il vide parce que ses marchés sont onéreux ? Impartiaux que nous sommes maintenant entre un gouvernement méprisable et un Corps législatif façonné par deux coups d'Etat à son image, nous reconnaissons volontiers une grande part de vérité dans chacune de ces deux affirmations et nous voyons à la fois dans le désordre la cause de la pénurie, dans la pénurie la cause du désordre, sans attacher beaucoup d'importance à déterminer exactement la part des diverses responsabilités. Mais tout autres étaient les préoccupations des contemporains. La version officielle que la gêne du Trésor tenait à la mauvaise volonté et à la lésinerie excessive du Corps législatif avait triomphé au 18 fructidor ; même encore au 22 floréal elle était restée assez puissante pour permettre au Directoire d'épurer les Conseils et de les composer presque à sa guise. Mais elle s'affaiblissait par le fait même de son triomphe. Avoir des assemblées si dociles, et cependant être toujours aux prises avec les mêmes besoins et les mêmes embarras, n'était-ce pas la preuve de l'existence d'abus graves auxquels le pouvoir ne pouvait pas ou ne voulait pas mettre un terme ? Et dès le lendemain du 22 floréal, quelque soin que le Directoire eût apporté à exclure des Conseils toute personnalité susceptible de lui faire quelque ombrage, il se manifesta parmi eux un certain courant d'opposition, singulièrement favorisé par le désordre des finances, le dénûment des armées, les tractations louches dont directeurs et ministres étaient coutumiers, et la profonde corruption de leur entourage. Génissieux, qui fut un des premiers à dire que les prévarications étaient une cause et que la pénurie n'était qu'un effet, dénonçait aux Cinq-Cents dès le 19 thermidor « une faction qui menaçait la liberté par le renversement de la fortune publique et la démoralisation de la société. » Lucien Bonaparte, un des chefs les plus énergiques de cette opposition qui se vantait « de porter sur plus d'un front la sueur froide du crime » déclarait que parmi les factions contre-révolutionnaires il n'en était pas de plus dangereuse, de plus tolérée et de plus étendue que celle des dilapidateurs: Duplantier, le 2 fructidor, réclamant une loi contre la corruption des fonctionnaires, faisait du monde officiel une description des moins flatteuses : « Il n'existe presque aucune partie de l'administration où l'immoralité et la corruption n'aient pénétré... On a vu la plupart de ceux qui devaient surveiller les entrepreneurs des fournitures de nos armées associés avec eux, ou faire préférer par l'autorité publique ceux qui leur offraient la somme la plus considérable, quel-

que désavantageuse que fût l'entreprise aux intérêts de la république. De là est résulté ce dénûment absolu de nos braves défenseurs et ces défectuosités dans les objets de première nécessité dont les effets ont été aussi funestes que les horreurs de la guerre. Une plus longue indulgence nous rendrait complices de ces hommes que la voix publique accuse. Ils seront frappés du haut de leurs chars somptueux et précipités dans le néant du mépris public, ces hommes dont la fortune colossale atteste les moyens infâmes et criminels qu'ils ont employés à l'acquérir... Des agents chargés de porter la liberté dans les pays conquis avaient déshonoré leur caractère auguste, fait regretter au peuple le joug infâme des rois et provoqué par leur conduite coupable de nouvelles vêpres siciliennes. »

C'est peu après cette première levée de boucliers que la loi sur la conscription du 19 fructidor, que celle du 3 vendémiaire an VII pour l'appel de 200.000 conscrits à l'activité de service, rendent les besoins d'argent plus grands et plus pressants. Bientôt la guerre éclate, et il faut renoncer à cette espérance, longtemps caressée par le peuple français, qu'une paix générale, souverain remède à tous ses maux, permettra enfin de remettre de l'ordre dans le grand ménage national. Pour comble de malheur cette guerre, chose nouvelle, n'apporte que des revers : il est trop évident que le Directoire, coupable de l'avoir provoquée, n'est pas moins coupable de n'avoir su ni la prévoir, ni la préparer, que nos effectifs sont insuffisants, nos armées sans approvisionnements, nos places sans défense, que les sommes énormes attribuées à l'entretien des armées ont été misérablement gaspillées ou détournées : et un impétueux mouvement d'opinion se forme contre ce gouvernement qui n'a jamais été populaire, et qui est odieux depuis que l'événement a fait apparaître au grand jour ses vices et ses hontes. Stokach, Magnano, Cassano, sonnent le glas du Directoire du 18 fructidor, du Directoire du 22 floréal ; le Corps législatif, impatient de sortir du long abaissement dans lequel il a été plongé, se prépare à une vigoureuse offensive contre ce gouvernement discrédité, et tout particulièrement contre Reubell, le plus avide, le plus immoral de ses membres après Barras, qui, plus habile, prépare déjà les moyens de détourner sur des collègues, moins coupables peut-être que lui, le torrent de la réprobation publique, et de sortir sain et sauf d'une tempête qui aurait dû l'emporter ; contre Schérer, le ministre de la guerre depuis thermidor an V, (1) l'ami et le protégé de La Réveil-

(1) Il le fut jusqu'au 3 ventôse an VII, où il fut nommé général en chef des armées d'Italie et de Naples, remplaçant à celle-ci Championnet contre lequel s'élevaient aussi des plaintes très vives. Schérer a été chaudement défendu par La Réveillère Lépeaux, qui n'est pas malheureusement un avocat de bien grande autorité. On peut mieux juger ce ministre par le rapport qui fut fait, au

lère-Lépeaux, sur qui pèse tout particulièrement l'écrasante responsabilité du dénûment total des armées, si odieux surtout quand on le rapproche des énormes bénéfices des fournisseurs : contre le ministre des finances Ramel, plus capable et moins compromis, mais bien déconsidéré aussi depuis qu'il est établi que sous son administration « une foule de femmes perdues, de faiseurs d'affaires, de vampires affamés, assiégeant le Trésor public, les ministères, le Directoire, dévorent la substance de l'Etat et qu'un trafic honteux de fournitures, de marchés, d'ordonnances, de négociations et de paiements engloutit la fortune publique. »

Lutte des Conseils contre le Directoire exécutif. — C'est dans cet état d'esprit qu'il est procédé aux élections de germinal an VII, qui sont un désastre pour la coterie dominante, en dépit des efforts inouïs qu'elle fait pour les maîtriser, et une revanche éclatante pour les « floréalisés ». Le gouvernement, à vrai dire, avait l'habitude de ces défaites, et s'en relevait par des coups d'Etat militaires, comme au 18 fructidor, ou parlementaires, comme au 22 floréal. Mais il était maintenant trop déconsidéré pour avoir recours à ceux-ci et trop odieux aux armées pour pouvoir essayer de ceux-là. Il lui fallut subir les plus rudes attaques. « Il n'est pas d'administration, disait Bertrand du Calvados (26 germinal), où il n'y ait des millions à économiser. Le seul article des employés dans les administrations centrales peut être réduit de moitié... La République a payé 2 et 3 fois la valeur des objets à elle fournis... Les fournitures sont devenues la propriété de certains hommes dont le talent et le privilège ont été de ne rien fournir. Il faut faire une loi organique des marchés et fournitures dont l'adjudication au rabais

Conseil d'administration des finances du 6 nivôse an XI, d'une des plus scandaleuses affaires de ce temps si fécond en scandales, celle de la Cie Herczmann, à qui Schérer, pour diverses fournitures surestimées, avait fait attribuer le droit de prendre en paiement tels effets militaires impropres au service qui lui seraient délivrés des magasins de la République « condition remplie avec une prodigalité sans bornes. » La commission signalait dans son rapport (AF IV 1250) « l'immensité des dilapidations qui en ont été la suite... le secret dont on a cherché à les envelopper... et les preuves matérielles qui existent de la connivence criminelle qui a eu lieu entre le ministre Schérer et le fournisseur...» Ce document, trop long pour être cité ici, est absolument accablant pour Schérer et pour Seguin le prête-nom de la Compagnie. Conditions usuraires, dissimulation de paiements, contrefaçon de signatures, etc., etc., rien ne manque à cette lamentable affaire, et quand on remue toute cette fange on comprend l'immense mépris dans lequel Bonaparte tint toujours l'administration du Directoire, et la manière cavalière avec laquelle il se débarrassa des dettes qu'elle léguait à la sienne ; et on s'explique son mot célèbre à Bourrienne à propos du Directoire « Quelle vénalité ! quel désordre ! quel gaspillage ! Tout était à l'encan ; places, fournitures, vivres, habillement, effets militaires, ils vendaient tout... Il n'y aurait donc pas moyen de leur faire rendre gorge ! Nous verrons...»

soit la base, et la division en plus petites parties possibles le complément... Lorsqu'on verra que vous avez la ferme volonté de n'imposer que ce qui est nécessaire, d'en suivre l'emploi, et d'empêcher que les deniers publics ne soient la proie des intrigants... alors le contribuable acquittera avec plaisir ce qu'il ne paie qu'avec la plus grande répugnance, le crédit et la confiance se rétabliront, les dépenses diminueront... » Sa conclusion était que fût déposé un projet de loi sur les marchés, qu'une commission fût nommée pour examiner les dépenses de chaque ministère et notamment des administrations centrales, et y proposer les retranchements dont elles étaient susceptibles, une autre pour rechercher les moyens d'affecter spécialement telle partie des recettes à telle partie des dépenses, qu'il fût fait un message au Directoire pour l'inviter à faire connaître l'état nominatif des employés de chaque ministère avec le traitement de chacun d'eux, etc., etc. Un mois après Génissieux, organe d'une autre commission nommée pour rechercher les moyens de rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses de l'an VII, constate que le déficit s'élèvera à 117 millions (1), et insiste sur ce point que le Corps législatif a voté tous les fonds qui lui ont été demandés, notamment pour la guerre, que ces fonds devaient suffire, qu'on ne saurait lui adresser le reproche d'une dangereuse parcimonie, qu'il n'avait pu prévoir les dépenses inopinément devenues nécessaires pour réparer les pertes causées par les événements de guerre, et, surtout, celles provenant des marchés ruineux conclus par Schérer et du désordre régnant à l'intérieur et à l'extérieur dans cette immense administration: « désordre tel que quand nous avons été obligés de reprendre les armes contre la Toscane et l'Autriche on n'a plus trouvé qu'une partie des hommes dont on payait la solde et qu'une faible partie des chevaux dont on payait les rations, et qu'on a cherché inutilement les armes et les munitions dont nous avions fait les fonds. »

Le lendemain, Berlier, au nom de la même commission, donne à ses critiques un accent plus âpre encore, rappelle qu'en vendémiaire précédent, avant l'appel des conscrits et indépendamment des armées d'Égypte et de Hollande, on payait la solde de 437.000 hommes et se demande ce qu'ils sont devenus, s'étonne que pour avoir 68.000 cavaliers il ait fallu récemment faire les frais de l'achat de 40.000 chevaux, etc.. Le gouvernement demandait une taxe extraordinaire de guerre : Berlier n'en conteste pas la nécessité, mais il tient à ce que la responsabilité en soit rejetée exclusivement sur les hommes

(1) On a vu (p. 113) combien d'évaluations différentes avaient été faites du déficit de l'an VII : 67 millions, 50, 105, 114, etc... Tous ces chiffres, fort hasardés, se réfutent les uns par les autres : d'ailleurs ils étaient antérieurs à la fin de l'exercice. En vendémiaire an VIII le Directoire parlera de 240 à 250 millions, ce qui était sans doute plus près de la vérité.

dont les coupables dilapidations ont préparé la défaite. Quelle sera cette taxe de guerre? Berlier rejette une contribution sur les fortunes, qui ne produirait que beaucoup de plaintes, beaucoup de temps perdu, et peu de profit : il préfère des suppléments à des contributions déjà existantes, et propose 1 décime par franc sur le principal de la foncière, sur les droits d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèque, de douane, sur les taxes somptuaires, sur la contribution personnelle; sur la mobilière, de 5 décimes par franc sur les cotes de 25 francs et au-dessous en principal, de 75 centimes sur celles de 25 à 50 et de 1 franc par franc sur celles excédant 50 francs; pour les portes et fenêtres, doublement du supplément déjà ordonné par la loi du 18 ventôse. En outre, et ceci fut immédiatement voté, et le lendemain par les Anciens, une retenue, jusqu'à la fin de la guerre, sur les traitements et indemnités supérieurs à 3.000 fr., de 5 % sur les premiers 3.000 fr. et de 10 % sur le surplus.

Les Conseils ne refusèrent pas au gouvernement des subsides aussi évidemment indispensables, mais ils résolurent de les faire payer cher à Schérer ainsi qu'aux directeurs qui l'avaient soutenu. Précisement entraient à ce moment en fonctions (1er prairial) les députés nouvellement élus, pour la plupart violemment hostiles au Directoire. Ce fut un assaut de récriminations et d'invectives contre les dilapidateurs. De toute la France affluaient des adresses dénonçant l'ineptie, la lâcheté de Schérer, l'horrible dénûment des armées, les dilapidations des administrations militaires, l'esprit désorganisateur planant sur nos armées depuis le Congrès de Rastadt, l'anéantissement de l'esprit public, l'asservissement de la presse, la persécution des patriotes les plus fermes et les plus courageux, les efforts faits pour maîtriser les choix du peuple et méconnaître ainsi le principe sacré de sa souveraineté, et ces adresses étaient reçues avec faveur par les Conseils. Celui des Cinq Cents vota en comité secret le 2 prairial les conclusions du rapport de Berlier, et l'on ignore par conséquent de quels commentaires fut accompagné ce vote. Mais aux Anciens, le 6 prairial, Dubois Dubais, rapporteur, prononça, tout en concluant à l'acceptation de la résolution, un énergique et vibrant discours, véritable déclaration de guerre au gouvernement: « Il est sans doute pénible pour vous, après tant de sacrifices déjà exigés du peuple, de lui en imposer de nouveaux : mais ce qui doit encore accroître votre peine, c'est que vous ne pouvez vous dissimuler que le déficit à remplir n'existe que par les plus monstrueuses et les plus révoltantes dilapidations, et que peut-être les milliers de vampires qui ont dévoré la fortune publique et dont la tourbe s'accroît chaque jour par l'impunité, s'apprête encore à dévorer les nouvelles

ressources que vous allez mettre à la disposition du gouvernement. Il est temps que vous vous animiez d'une sainte et redoutable colère contre cette coalition de fripons plus terrible que celle des rois... Ce n'est qu'en vous montrant sévères sur les dilapidations passées que vous disposerez le peuple à se prêter aux nouveaux sacrifices qui lui sont demandés. Quelle estime en effet peut inspirer un gouvernement où tant de grands coupables se disputent ses dépouilles et jouissent avec insolence de la plus insultante prospérité, tandis que les créanciers de l'Etat meurent de faim et que vos armées sont dans le plus grand dénûment?... Il est temps de faire cesser ce système désastreux d'impunité pour l'espèce de voleurs la plus criminelle... A qui persuadera-t-on par exemple qu'il faut que le gouvernement paye des chevaux 350 francs à des fournisseurs, quand ceux-ci se les font donner à 240 francs et même à moindre prix? qu'il faut qu'il paye les bottes 17 et 18 francs quand l'ouvrier les fait pour 8 et 9 ? qu'il faut qu'il paye les farines 49 francs le sac quand on lui a offert d'en fournir à 37 ? et ainsi de toutes les autres fournitures, dans lesquelles on comprend des choses qui n'ont jamais été livrées... Osez entrer dans l'examen des pièces qui ont servi à faire tant de vols, et même à faire payer à la République ce qu'on ne lui a jamais fourni... et que les voleurs reconnus paient de leur tête coupable leurs crimes qui ont fait tant de malheureux et compromis tant de fois le sort de la République... (Cherchez-les) partout, sous le manteau directorial ou sous la pourpre des sénateurs. » Il était impossible de désigner plus clairement Reubell, qui venait de sortir du Directoire par le tirage au sort du 20 floréal (tirage que tout le monde considéra comme arrangé d'avance afin d'alléger le Directoire du plus compromis de tous ses membres, et qui siégeait au Conseil des Anciens. Le 7 Reubell se défendit avec vigueur et habileté, affirma n'avoir jamais eu avec Schérer d'autres rapports que ceux qui naissaient de l'exercice de leurs fonctions, avoir été étranger à sa nomination, et être sorti pauvre du pouvoir. Ramel, à son tour, dans une lettre du 9, chercha à disculper le pouvoir exécutif, nia les dilapidations, montra que des 700 millions de fonds ordinaires ou extraordinaires affectés au service de l'an VII 220 seulement avaient été réalisés au 5 prairial, au lieu des 466 qui auraient dû l'être pendant ces deux premiers tiers de l'année, rappela la date tardive des lois ayant régi enregistrement, timbre, hypothèques, etc., l'inquiétude jetée dans les esprits et les longues discussions sur les finances arrêtant les transactions et grossissant le déficit, l'injustice de vouloir considérer comme des recettes effectuées des recettes simplement votées. Mais l'exaspération des esprits était telle que, fautes ou crimes, tout devait maintenant recevoir son châtiment. Les Conseils étaient absolument décidés à prendre sur le pou-

voir exécutif une éclatante revanche, et il fut de dogme dans la nouvelle majorité, comme autrefois dans celle de l'an V, que la première et la plus indispensable opération pour remettre quelque ordre dans les finances était d'assainir le Luxembourg et ses entours.

On sait la suite : les Conseils se mettant en séance permanente, annulant l'élection de Treilhard, le remplaçant immédiatement par Gohier, et le désarroi ainsi porté au sein du Directoire, où Barras abandonnant ses anciens collègues, Gohier et Siéyès leur étant hostiles, les deux seuls survivants du fameux triumvirat dénoncé par Bertrand du Calvados à l'indignation publique, Merlin de Douai et La Réveillère Lépeaux, essayèrent en vain de se cramponner au pouvoir : abandonnés de toutes parts, bénéficiant d'ailleurs, du moins le bruit en a été répandu et la chose est vraisemblable, de la promesse que s'ils s'exécutaient ils ne seraient pas poursuivis, ils donnèrent leur démission (30 prairial), laissant la place à des hommes si tarés, comme Barras, si divisés, comme Gohier, Moulin et Roger-Ducos, si dégoûtés de l'anarchie et si désireux d'un changement, comme Siéyès, qu'il ne fut plus douteux pour personne qu'après cette nouvelle secousse les jours du régime étaient comptés et qu'à une crise de personnes allait incessamment succéder une crise de gouvernement.

Le néo-jacobinisme après le 30 prairial. — Rien peut-être ne contribua autant à rendre ce changement inévitable que la réapparition, après prairial, des formes jacobines, des déclamations révolutionnaires, que les menaces d'un parti qui n'avait en réalité pour lui qu'un groupe peu nombreux de politiciens ou quelques généraux, Jourdan, Moreau, Bernadotte, mécontents de leurs défaites et en imputant la responsabilité au gouvernement, et qui fut cependant quelquefois assez fort pour obtenir des nominations ou pour imposer des mesures de nature à faire craindre la résurrection d'un passé justement odieux. Les Conseils, assurément, n'étaient que trop fondés à retirer au Directoire les pouvoirs dont il avait fait depuis longtemps un si grand abus, destitutions arbitraires, déportations, asservissement de la presse, entraves à la liberté des élections, arbitraire dans les vérifications des réclamation des inscrits sur la liste des émigrés, etc. ; ils l'étaient aussi à lui demander compte de la conduite de ceux de ses agents et commissaires dans les républiques alliées qui avaient commis des vols et des exactions, de ceux qui à l'intérieur avaient dilapidé la fortune publique, et à exiger des poursuites contre les coupables; mais il était dangereux d'exiger des facilités pour que les clubs (du moins la chose, à défaut du mot, toujours proscrit) se rou-

vrissent et que les citoyens pussent librement « s'animer à la défense de l'Etat dans ces forges du patriotisme » : il l'était de recevoir avec faveur des adresses telles, par exemple, que celles-ci envoyée de Mâcon le 4 messidor. « Qu'on organise un système de finance digne d'un peuple libre... Frappez le riche insensible et le froid égoïste : abordez sans crainte la grande question de l'impôt progressif ». On n'y était déjà que trop disposé. Le 9 messidor le nouveau Directoire adressait aux Conseils un message tout-à-fait désolé, montrant la guerre civile prête à se rallumer, la terreur planant sur les citoyens connus par leur attachement à la Révolution, la pénurie croissante du Trésor : « L'insuffisance et le défaut de rentrée des contributions se fait sentir de la manière la plus pénible, la plus douloureuse, et jettent toutes les parties du service public dans un état de désorganisation dont les résultats désastreux sont incalculables : et cependant les circonstances exigent des secours extraordinaires... Le corps politique est menacé d'une dissolution totale si on ne s'empresse de retremper tous les ressorts de son organisation et de son mouvement... » Sur quoi fut votée sur la motion de Jourdan la célèbre loi du 10 messidor qui ordonnait la mise en activité des conscrits de toutes les classes non encore appelés aux armées, établissait à cet effet un emprunt forcé et progressif de 100 millions sur la classe aisée des citoyens, et statuait que les domaines nationaux invendus seraient affectés au remboursement de l'emprunt. C'était la guerre déclarée aux fortunes : on en verra bientôt les funestes conséquences.

La guerre aux personnes, le rétablissement sous un autre nom de la loi des suspects — car c'était bien une loi des suspects que la fameuse loi des otages votée le 24 messidor (1) — allait suivre de près : on put entrevoir le retour des embastillements, des séquestres, des taxes révolutionnaires, et le spectre de la Terréur apparut à l'horizon. Aux ministères les néo-jacobins faisaient parvenir des hommes à eux : à Ramel, attaqué à outrance, accusé par Briot d'avoir « loyalisé l'agiotage, fait des bureaux des finances et de la Trérorerie des étables d'Augias que les événements les plus régénéra-

(1) Elle rendait responsables des crimes commis en haine de la République les parents d'émigrés, leurs alliés, les ci-devant nobles, etc. On n'a pas assez remarqué qu'il y avait encore là, pour une catégorie au moins de ces suspects, violation d'une promesse formelle. Quand les parents d'émigrés avaient consommé le partage anticipé de leurs biens avec l'Etat, l'article XXVI de la loi du 9 floréal an III portait : « Après l'exécution du présent décret on ne reconnaîtra plus en France de père, mère, aïeul, aïeule, parent ni parente d'émigré. » La tache devait être entièrement effacée. Or la loi du 24 messidor an VII ne contenait aucune exception en faveur des parents *présuccédés*. Le fait est grave. On n'en é ait plus d'ailleurs, à compter les violations de la loi du 9 floréal an III Cf. p. 103 et suiv.

teurs n'ont jamais pu nettoyer » (1) succédait — à défaut de Gaudin, qui jugeait ce régime trop misérable pour qu'on eût chance de pouvoir y faire le bien, et qui refusa ce poste — Robert Lindet, l'acquitté de Vendôme, l'ancien membre du comité de salut public, le partisan longtemps obstiné des assignats, l'adversaire des banques, l'homme qui osait encore soutenir en frimaire an IV qu'il était impossible que l'assignat se discréditât entièrement : et les imaginations frappées de terreur purent craindre quelque nouveau papier-monnaie. Fait plus grave encore peut-être, le club des Jacobins ressuscita, et l'on put y entendre les propositions les plus alarmantes et les déclamations les plus outrées : il y fut question de demander 50.000 têtes pour sauver la patrie, d'immoler des milliers de victimes aux mânes de Robespierre et de Babeuf, d'établir une Chambre de justice pour faire rendre gorge aux voleurs, des ateliers publics pour abolir la mendicité : force menaces y furent proférées contre les 200.000 riches qui pompent continuellement à eux les débris de la fortune nationale ; les acquéreurs « illégitimes » de biens nationaux purent s'y entendre dire qu'ils étaient garants et responsables du milliard promis aux défenseurs de la patrie, et prêteurs-nés à l'emprunt forcé. On y examina la question de savoir « si au moment où tous les citoyens doivent prendre les armes pour la défense du territoire de la République; il n'est pas juste de les en reconnaître tous co-propriétaires. » La doctrine y fut professée, que tous les maux de la France réactionnée tenaient à la cessation des sociétés populaires. « La famine, le discrédit du papier-monnaie, le renversement de la fortune des gens probes, l'élévation des fripons et tant d'autres fléaux, disait un membre, n'eussent jamais pesé sur notre patrie si les sociétés populaires leur eussent opposé un front d'airain » (2). C'était bien, comme le disait Sieyès, « porter l'épouvante chez le citoyen paisible, tarir les sources de la richesse publique, frapper de mort le crédit et paralyser tous les travaux ». Toutes ces menaces ne se réalisèrent pas : le célèbre club fut fermé le 26 thermidor, on n'essaya point d'un nouveau papier-monnaie, la mise en accusation des anciens directeurs fut écartée, écartée aussi la proposition de déclarer la patrie en danger ; la loi des otages ne reçut guère d'application. Mais en semblable matière ce qui importe ce n'est pas ce qu'on subit, c'est ce qu'on craint, et Gohier s'illusionne en tirant argument, contre les brumairiens, de ce qu'on ne pourrait citer aucun exemple d'otage déporté

(1) Discours du 23 messidor.
(2) Discours de Marie, 13 thermidor.

par le Directoire (1). La France trembla, et appela de tous ses vœux l'homme ou le régime qui la garantirait de ce supplément de révolution, sans la plonger pour cela dans la contre-révolution. Il y eut d'ailleurs toute une partie du programme jacobin qui ne resta pas à l'état de lettre morte, à savoir l'emprunt forcé : et l'importance de cet épisode dans l'histoire de nos finances est telle qu'il est nécessaire de s'y arrêter plus longtemps.

L'emprunt forcé de l'an VII. — Quand il s'agit de passer à l'application de la loi du 10 messidor, et de déterminer les moyens d'atteindre les citoyens aisés, de les atteindre jusqu'à concurrence de 100 millions et point au-delà, de nombreuses difficultés, d'abord imprévues, se révélèrent, et de là la multiplicité des projets mis en avant. Génissieu proposa de faire peser l'emprunt sur les 20.000 contribuables les plus imposés de France de les répartir en 10 classes de 2.000 chacune, et d'imposer sur chaque classe une somme égale, calculée pour produire un total de 100 millions : comme d'autre part les ascendants d'émigrés (nouvel exemple de cet esprit spoliateur et de ce mépris des engagements contractés, déjà signalé dans la loi des otages et qui se retrouve presque à tout instant dans la discussion et dans les dispositions de la loi d'emprunt forcé) et les ex-nobles seraient soumis à double taxe, les entrepreneurs, fournisseurs, les receveurs et payeurs généraux des départements, les receveurs et payeurs des armées de terre et de mer, à une taxe spéciale, les fonds supplémentaires ainsi obtenus pourraient servir à accorder des dégrèvements aux contribuables atteints trop lourdement, surtout aux plus basses cotes. Ce système avait l'inconvénient de prendre les contribuables les plus imposés pour les citoyens les plus riches, inconvénient grave en un moment où la répartition défectueuse de la foncière et de la mobilière était l'objet des plaintes les plus vives et les plus justifiées. Doche Delisle proposa un autre système encore plus défectueux : faire désigner les contribuables à l'emprunt par un jury de 9 membres par département, jury auquel il serait spécialement recommandé de prendre connaissance des marchés passés avec l'Etat, des fortunes rapidement acquises, des ventes et achats d'immeubles au-dessus de 40.000 francs faites depuis 1792 (menace non dissimulée à l'adresse des acquéreurs de biens nationaux, qui avaient, il ne faut pas cesser de le répéter, au moins autant à craindre de l'extrême gauche que de l'extrême droite) de s'én-

(1) Il faudrait d'ailleurs savoir s'il n'y en eut point de détenus, de taxés etc... Il est certain que la loi des otages exaspéra les départements de l'Ouest et y ralluma l'insurrection.

quérir aussi du nombre d'enfants fournis pour la défense de la patrie, des sacrifices des uns pour la défense de la liberté, de l'apathie, de l'égoïsme et de la froide indifférence des autres : c'était l'arbitraire le plus illimité. Un projet de Poullain Grandprey, qui consistait à déterminer les cotisables à l'emprunt à la fois par désignation d'un jury et d'après la base des contributions, fut préféré et voté par les Cinq-Cents le 3 thermidor. Une cote foncière de 500 à 1.000 francs en principal devait entraîner versement à l'emprunt forcé des 4 dixièmes de son montant : celles de 1.000 à 1.500 fr. des 5 dixièmes, et ainsi de suite en progressant jusqu'à celles de 10.000 fr. et au-dessus, taxées au triple de leur montant: de même pour les contributions mobilière et somptuaire. D'autre part les jurys devaient taxer les fortunes en portefeuille, qui ne seraient pas suffisamment atteintes en s'en tenant à l'indice des contributions. Toute taxe devait être augmentée de moitié pour les célibataires et veufs sans enfants, doublée pour les ex-nobles, triplée pour les parents d'émigrés et les prévenus d'émigration rayés provisoirement. A certaines critiques lui reprochant de trop ménager les grosses fortunes (1), Poullain Grandprey répondit en faisant remarquer qu'avec son système un citoyen devant 20.000 fr. de foncière et présumé comme tel avoir 100.000 fr. de revenu foncier paierait, outre sa contribution, 20.000, le triple de celle-ci, 60.000 : 120.000 s'il avait été noble, 180.000 s'il était ascendant d'émigrés : et tout ceci était une recommandation auprès de la majorité des Cinq-Cents. La moindre réflexion aurait cependant dû faire voir que l'impôt poussé à ce point entamait, par-delà le revenu, le capital, obligeait à des aliénations désastreuses pour l'Etat lui-même qui, vendeur de biens nationaux, verrait par là même le prix des immeubles se déprécier encore davantage : ou, pour parler plus juste, obligeait à des essais infructueux d'aliénation, car où trouver des acquéreurs consentant à verser quelque argent pour acheter ce qui pourrait bien leur conférer des titres à être quelque jour pressurés et dépouillés à leur tour ! Et quel désastreux spectacle serait celui de cette impuissance des citoyens à s'acquitter et du fisc à les exécuter ! Le projet de Poullain Grandprey n'en fut pas moins voté par les Cinq-Cents, sans autre changement qu'une exception introduite pour les ex-nobles ayant des enfants à l'armée : et ce qui n'avait encore été jusqu'alors qu'une vague menace commença à se préciser.

L'effet produit fut absolument désastreux. Au témoignage même

(1) Un représentant, Guillard, réclama obligation pour tous les ex-nobles et ascendants d'émigrés de verser pendant la guerre toute la partie de leur revenu dépassant 10.000 francs.

des quelques journaux (peu nombreux) alors favorables à l'emprunt forcé, toutes les bourses se resserrèrent, toutes les manifestations de luxe et de richesse, déjà si diminuées depuis longtemps, cessèrent brusquement : domestiques, chevaux, voitures (1) disparurent : quantité d'industries chômèrent. Le tiers consolidé perdit les cours de 10 ou de 11, où il se maintenait depuis le 1er prairial, même celui de 9, et c'est entre 8 et 9, parfois même au-dessous de 8, qu'il fut désormais coté jusqu'au début de brumaire an VIII (2). Des voix éloquentes s'élevèrent pour avertir du péril : Bosc, par exemple, député de l'Aube aux Cinq-Cents, fit le procès de cet impôt « froidement impolitique, barbarement oppressif, subversif des principes de la législation de tous les peuples policés, impraticable, qui consommerait en quelques mois notre ruine, dont la bizarre conception a jeté le découragement et la stupeur dans les âmes les plus énergiques, et contraint les manufacturiers qui ont échappé aux orages de la Révolution à suspendre leurs travaux et renvoyer leurs ouvriers ». Saint Aubin, surtout, encore sur la brèche à son ordinaire, signala (3) non seulement tout ce qu'en temps normal de semblables lois peuvent avoir de nuisible, mais aussi tout ce qu'elles ont d'impossible dans une situation aussi précaire que celle dans laquelle se trouvait la république : c'était folie pure que de prétendre, alors que l'impuissance du pays à acquitter ses contributions ordinaires était surabondamment démontrée, lever encore un supplément de 100 millions. « On ne peut trouver à emprunter un écu sur aucun bien : les immeubles sont sans prix parce que les frais de culture, les impôts, le bas prix du blé, mettent une foule de fermiers hors d'état de payer leurs propriétaires... Impossible aussi à aucun propriétaire de trouver un centime à emprunter tant qu'on ne fermera pas cette liste fatale des émigrés qu'on peut comparer à un gouffre toujours ouvert et toujours prêt à engloutir la première propriété que le Directoire, qu'une administration quelconque ou même qu'un simple individu mal intentionné pourra y jeter... Il est urgent de fermer cet antre infernal... Tout ce que la République a pu vendre cette année en vertu de la loi du 27 vendémiaire ne monte qu'à 31 millions et demi payables en 18 mois pour la mise à prix et 3 ans pour le surplus de l'enchère... Pour pouvoir vendre cette modique quantité

(1) Le *Voyageur* du 11 thermidor raconte l'histoire d'un carrosse acheté 5.000 que son propriétaire, menacé pour cela d'une taxe de 5.300, aurait offert à un passant de lui céder pour rien.

(2) Le retour de Bonaparte en France, qui fut connu à Paris les 21 et 22 vendémiaire, détermina aussitôt une tendance à la hausse : on revint à 8 $\frac{1}{2}$, puis à 9 et à 10 le 3 brumaire.

(3) Saint Aubin *Ne peut-on pas sauver la République en la faisant aimer ? N'y a t il pas moyen d'emprunter* 100 *millions sans ruiner la France et mécontenter tous les citoyens ?* (Lb42 726). — Cf. aussi le *Moniteur* du 7 thermidor.

il a fallu mettre le pistolet sur la gorge aux fournisseurs, non seulement en leur faisant fournir des marchés payables moitié en domaines nationaux mais en forçant à prendre ce paiement ceux même qui avaient contracté en numéraire... Le profit réel se réduit à 15 millions numéraire... et vous n'en tirerez pas deux des biens de la nouvelle fabrique... car quel est l'homme qui même pour deux ans de revenu achètera une terre lorsqu'il voit qu'on a dépouillé son voisin de la sienne ? Autant vaudrait mettre en vente le lit d'un homme mort de la peste ». Reprenant les arguments que Sabatier avait jadis présentés à la Convention contre l'impôt progressif, Saint-Aubin mettait en parallèle l'heureuse Angleterre, où Pitt levait chaque année sans difficulté 1 milliard d'impôts et faisait couvrir tous les emprunts qu'il voulait en 2 fois 24 heures, parce que chez elle n'étaient jamais proposés une loi, un règlement, capables de porter atteinte à la foi publique et à la propriété, et la France, où le Corps législatif ne pouvait lever 100 millions sans effrayer tous les propriétaires, avilir toutes les propriétés, rouvrir les cachots, faire dresser une nouvelle liste d'émigrés (1)... « Relevez, disait-il, la valeur vénale de la terre, et les impôts se paieront, et le produit en augmentera : en modérant les taxes, en les mettant au marc la livre (des contributions), on aura l'argent demandé, vite et sans vexation. Mais, dit-on, il faut bien atteindre les portefeuilles ! Le vrai moyen de les atteindre est de faire baisser l'intérêt de l'argent par des mesures douces et sages, au lieu de le faire hausser par des propositions tyranniques et extravagantes... Je ne fais pas ce raisonnement pour convertir les envieux qui par l'effet du vice le plus bas qui existe haïssent tout ce qui ne leur est pas inférieur. Car que dire à des gens qui boiraient volontiers de l'eau s'ils pouvaient empêcher leur voisin de se délecter avec du Bourgogne, et qui sont maigres non parce qu'ils mangent peu, mais parce qu'ils croient que leur voisin mange plus qu'eux ? J'ai seulement voulu faire voir aux citoyens probes qui en veulent aux nouvelles fortunes quelles seraient les suites d'une attaque immodérée faite sur elles... » et que « l'emprunt forcé donne la colique non seulement à ceux qui en ont malgré eux avalé une dose, mais encore à tous ceux que le médecin avait dispensés de prendre la potion ». Saint-Aubin était de ceux qui, quand une vérité n'est pas propre à capter les faveurs de la multitude, jugent que c'est une raison de plus pour la crier très haut.

(1) Le projet de loi, en effet, portait qu'il serait refusé tout certificat de résidence à tout contribuable à l'emprunt forcé qui n'aurait pas acquitté sa taxe dans les délais légaux : de sorte que la seule impuissance d'aliéner une partie du patrimoine pouvait faire mettre sur la liste fatale et faire perdre ce patrimoine tout entier.

Ces écrits, et surtout l'avertissement plus persuasif encore des faits, firent sans doute quelque impression sur le Conseil des Anciens, car la résolution n'y trouva pas bon accueil. Crétet, leur rapporteur, se prononça de la façon la plus nette contre la progressivité dans l'impôt, cause à ses yeux de dépérissement et de mort pour tout corps social, comme tendant à enlever tout motif suffisant de travail, d'ordre et d'économie, et il se félicita de ce que le pacte constitutionnel garantît la France contre cette erreur funeste par son art. 306 qui érigeait en règle la répartition de l'impôt *proportionnellement* aux facultés. Mais ici il s'agissait non d'un impôt durable mais d'un expédient momentané, d'un emprunt remboursable, et la Constitution se taisait. A cet emprunt la commission ne cachait pas qu'elle eût beaucoup préféré une taxe additionnelle au principal des diverses contributions, avec, au besoin, exemption des cotes les plus faibles : mais liée qu'elle était par la loi du 10 messidor, obligée de tenir compte des circonstances, elle demandait seulement qu'on retranchât du projet des Cinq-Cents quelques dispositions particulièrement abusives : fixation trop élevée de la limite minimum (500 francs de contribution), excès inouï des surcharges de certaines personnes, trop de marge laissé à l'arbitraire des jurys ; elle conseillait donc le rejet de la résolution. Quelques orateurs de ce Conseil allèrent beaucoup plus loin et souhaitèrent non une meilleure loi d'emprunt forcé et progressif, mais une renonciation complète à la progressivité: de ce nombre fut par exemple Barennes, qui dans un discours remarqué dénonça, comme le plus dangereux ennemi de la Révolution, l'esprit démagogique qui avait évidemment dicté la loi du 10 messidor. « Depuis 10 ans le génie de la contre-révolution, toujours luttant contre la liberté, n'a cessé par ses déclamations contre les riches, et en les forçant, pour le salut même de leurs personnes, à cacher leurs richesses, de provoquer des mesures qui ont anéanti le commerce et écrasé l'agriculture. La République française sera-t-elle donc le seul gouvernement où la prospérité publique ne se composerait pas de la prospérité des particuliers ? Quant à moi j'applique à ce système destructeur les paroles sublimes de Montesquieu : « Quant les sauvages de la Louisiane veulent avoir du fruit ils coupent l'arbre et cueillent le fruit : voilà le gouvernement despotique ». (Certes, une loi a décidé l'emprunt sur les gens aisés). « Mais tant d'autres lois reconnues ou injustes ou intempestives, ou inexécutables, ont été rapportées : pourquoi laisser subsister celle-ci, qui donne la mort au commerce, étouffe l'agriculture, et met en stagnation toutes les industries ? » Les Anciens adoptèrent l'avis de leur commission et rejetèrent la résolution (11 thermidor), ce qui causa une vive irritation parmi les Cinq-Cents. Garrau accusa les riches de

diminuer leurs dépenses par incivisme et malveillance, Sainthorent s'écria qu'il fallait maintenir progression, jurys, et « faire marcher à l'avant-garde les grenadiers de la fortune. »

Une nouvelle commission fut nommée, qui, sans délai, par l'organe de Destrem, apporta un projet maintenant en effet progression et jurys, mais modifiant certaines des dispositions primitives, pour tenir compte des critiques des Anciens. Ainsi c'était à partir de 300 francs de foncière, et non plus de 500, que l'on devait être astreint à l'emprunt forcé : une cote de 3 à 400 francs entraînerait une cotisation supplémentaire des 3/10es, un de 4 à 500 francs des 4/10es, et ainsi de suite jusqu'à celles de 3 à 4.000, frappées de 20 dixièmes : au-delà le jury devait déterminer lui-même la taxe, mais sans pouvoir dépasser les trois quarts du revenu. La partie des cotes intermédiaire d'une classe à l'autre devait seule être taxée au taux de la classe supérieure, l'autre l'était au taux afférent à la classe précédente. Déduction du passif était stipulée en principe. C'étaient quelques adoucissements, mais les traits caractéristiques du projet précédent n'en subsistaient pas moins : les jurys, armés du droit d'évaluer en leur âme et conscience la fortune, et par conséquent la taxe, des contribuables imposés au moins à 100 francs de contribution mobilière (1), celle des propriétaires fonciers connus pour jouir en outre d'une fortune en capitaux, celle des entrepreneurs et fournisseurs, celle en général de tous les citoyens qu'ils estimeraient insuffisamment atteints par une taxe assise en raison de leurs contributions, restaient bien, comme les a appelés M. Vandal, des comités de confiscation partielle : l'arbitraire possible de leurs appréciations n'était que fort insuffisamment limité par la disposition qui créait des jurys d'appel (2) ; et l'article 13 qui invitait les citoyens à transmettre aux jurys les renseignements nécessaires pour découvrir les fortunes non atteintes par les contributions était un dangereux appel à la délation. Droit était donné aux jurys de taxer jusqu'à la totalité de leur revenu annuel les fournisseurs et spéculateurs et aussi les ex-nobles. Enfin la composition des jurys était loin, aussi, d'être rassurante : ils devaient comprendre les administrations centrales de départements, et 6 personnes au moins ou 10 au plus, choisies par

(1) Il n'était plus question cette fois de la somptuaire, dans l'espoir, qui ne fut pas réalisé, d'empêcher les citoyens riches de se défaire de leurs domestiques, chevaux et voitures.

(2) Gohier a fortement critiqué cette faculté de réclamer et y a vu la cause de l'échec de l'emprunt forcé. « Le parti réacteur ne manqua pas de susciter toutes sortes de réclamations à l'occasion des répartitions faites par le jury taxateur... (En les autorisant) on reconnaissait implicitement que la base était vicieuse et que le mode de perception serait modifié. » Ainsi il lui aurait fallu un arbitraire sans limites ! Un pareil état d'esprit ne justifie que trop l'impression d'épouvante que produisit l'emprunt forcé.

elles parmi les citoyens non atteints par l'emprunt et « dont la probité, le patriotisme et l'attachement à la Constitution de l'an III garantissent la fidélité à remplir ces fonctions. » Telles étaient les principales dispositions de ce projet, que les Cinq-Cents adoptèrent le 14 thermidor, et que les Anciens votèrent à leur tour le 19, non sans répugnance, et seulement parce qu'ils se trouvaient déjà liés par la loi du 10 messidor. Leur rapporteur, qui fut cette fois Lebrun, ne conclut à l'acceptation qu'en déclarant subir, bien à regret, le joug d'une impérieuse nécessité, et en faisant du système progressif en général une critique aussi formelle que celle de Cretet : il tenait la résolution pour mauvaise, mais pensait qu'il était impossible d'en faire une bonne tant qu'on serait prisonnier de la fausse doctrine à laquelle le Corps législatif avait malheureusement sacrifié.

Cette répugnance hautement proclamée des Anciens pouvait jusqu'à un certain point rassurer pour l'avenir, mais elle n'empêchait pas dans le moment présent quiconque avait quelque chose à perdre de redouter à juste titre l'arbitraire de gens qui pouvaient être des ennemis personnels ou des ennemis politiques, de gens auxquels la consigne était donnée de considérer *a priori* comme au moins suspect d'improbité quiconque avait été avec le gouvernement en relation d'affaires, quiconque était coupable d'être riche ou de passer pour l'être. Le département de la Seine, par exemple, déclarait vouloir « taxer d'après toute la latitude que donne la loi les fortunes nouvelles, et principalement celles qui ont pris leur source dans le Trésor public et les malheurs de la nation : atteindre avec ménagement le négociant honnête et aisé : alléger la taxe du petit propriétaire, du père de famille, de celui dont le fils combat pour la patrie. » Ces intentions étaient excellentes, mais un fait remarquable vint précisément à ce moment démontrer combien c'est chose inique que de faire peser indistinctement sur toute une catégorie de citoyens une suspicion d'improbité. Le 25 thermidor cette administration « désirant atteindre toutes les fortunes colossales élevées sur la misère du peuple et les privations des défenseurs de la patrie » demanda au ministre de la marine de lui faire connaître les noms et demeures des fournisseurs de son ministère, afin d'en tenir compte dans l'établissement des taxes à l'emprunt forcé ; la réponse fut que « ces fournisseurs ne m'étant connus que par les avances considérables qu'ils ont faites à mon département, sans que, jusqu'à présent, le gouvernement ait pu, par la pénurie de ses finances, remplir ses engagements envers eux, je n'ai pas cru devoir répondre à l'invitation du département de la Seine sans en déférer au Directoire exécutif. Il a jugé, d'après la considération que je viens d'exposer, que je devais m'abstenir de fournir l'état qui m'est deman-

dé (1). » A la place de ces prétendus vampires contre lesquels il était de mode d'exciter l'animosité publique, des créanciers non payés et en triste état, le spectacle est piquant, et il donne singulièrement à penser sur la justice de ces appels à la délation, encouragés pour ainsi dire par la loi, et des taxes qui en seraient la conséquence.

Tel était bien d'ailleurs le sentiment général chez tous les assujettis ou pouvant craindre de l'être : on savait que les besoins étaient extrêmes, et que nécessité n'a point de loi: on entendait ce qui se disait à la Société du Manège: on n'ignorait pas que taxation, dans des cas semblables, est trop souvent synonyme de spoliation. Le *Moniteur* du 26 thermidor exposait, en termes malheureusement trop justes, la situation faite à tous ceux sur qui était ainsi indistinctement jetée la suspicion: « Qui me garantira que le premier déclamateur venu ne me signalera pas à la tribune de son club comme un voleur, un dilapidateur, car on sait avec quelle facilité on prodique ces dénonciations banales ? Qui m'assure que ces préventions suscitées souvent par des ressentiments personnels et plus souvent encore par l'ignorance ou l'inconsidération ne seront point adoptées par un jury formé essentiellement de gens non sujets à l'emprunt ? Ce qui met toutes les classes réputées aisées à la discrétion de la classe pauvre toujours disposée à l'arbitraire et à la vexation.

Les jurys méritaient cette défiance: les journaux du temps sont remplis d'exemples de leurs incroyables fantaisies: quelques-uns des faits signalés par eux étaient inexacts ou dénaturés, ainsi qu'il arrive d'ordinaire en pareil cas, et le *Journal des Hommes libres*, organe jacobin resté seul, ou à peu près, à défendre l'emprunt forcé, les réfutait avec ironie, parfois avec indignation: mais d'autres n'étaient pas contestables et donnent beaucoup à penser: un enfant de 6 ans, donc né trois ans après l'abolition des titres de noblesse, était qualifié par le jury de Beauvais *d'ex-noble* et taxé en conséquence: le président du jury du Jura, département alors très jacobinisé, étalait

(1) Lettre du 14 fructidor, F⁴ 1059. — Si, au contraire, on préfère voir dans ce fait une preuve de la dépendance étroite dans laquelle le besoin, ou peut-être la complicité, mettait le gouvernement envers ses fournisseurs, comment alors excuser ces déclamations contre des hommes auxquels on savait ne pas pouvoir toucher ?

(2) Avec de remarquables exceptions, cependant, car s'il faut en croire le *Moniteur* du 3 vendémiaire an VIII les ouvriers de Lyon, menacés de chômage par le contre coup de cette loi désastreuse, auraient tenu à prendre leur part de l'emprunt forcé, et un jury volontaire aurait réparti les taxes dans cette ville de manière à ce qu'aucune ne dépassât 2.000 fr. et que les citoyens ne tombant pas sous le coup de la loi eussent, eux aussi, à y apporter leur modeste contingent. « Nous aimons mieux, auraient-ils dit en apportant leurs 12 fr., nous priver de pain pendant quelques jours que de voir l'emprunt fermer nos ateliers et nos fabriques. » Et plusieurs de ces dernières en effet se rouvrirent.

dans une lettre du 3 vendémiaire la partialité avec laquelle ce jury avait conduit ses opérations en notant que le plus grand nombre des prêteurs avait été pris « parmi les ex-nobles, les parents d'émigrés et les contre révolutionnaires bien décidés » (1). Celui de la Seine était fier d'avoir imposé les gros contribuables à de telles sommes qu'à en croire le Courrier de l'Europe (2) « ils auraient volontiers cédé toute leur fortune pour moitié de la somme à laquelle ils étaient imposés. » Puis, comment méconnaître que ces jurys *dévastateurs*, comme les appelait St-Aubin, étaient mis en situation d'amasser d'autres nouvelles fortunes, qu'ils sauraient, instruits par l'expérience, rendre le moins notoires possible ?

On eut peur, et l'on put constater une fuite générale de ces riches, devant ces jurys, comme jadis devant les comités révolutionnaires (3). « L'emprunt de 100 millions tue les affaires à Paris (4): il n'est pas possible de trouver un sol. Chacun ramasse, réalise et cache son or en cas d'événements : nos ressources seraient immenses par la sagesse : elles sont anéanties par la sottise, l'entêtement et l'ignorance. » Le commerce s'arrêtait : le recouvrement des impôts, déjà

(1) Dans un article de l'*Ami des Lois* du 19 vendémiaire an VIII, Saint-Aubin a donné d'intéressants détails sur les injustices commises dans ce département à l'occasion de l'emprunt forcé. — M. Libois a étudié, dans les Mémoires de la Société d'émulation du Jura, 1894, l'histoire de l'emprunt forcé de l'an VII dans ce département.

(2) 10 vendémiaire (Aulard, V, 748). — 4 furent taxés de 200.000 à 400.000 francs; 9, de 100.000 à 200.000; 12, de 50.000 à 100.000, etc. — Un des plus gros contribuables, le banquier Perrégaux, mit une certaine hâte à verser dans le délai prescrit le sixième de la taxe: cet empressement inaccoutumé fit sensation et valut à Perrégaux des félicitations officielles de l'administration centrale de la Seine (Aulard, V. 703) mais il trouva peu d'imitateurs. On craignait, en payant, de déceler des ressources auxquelles le gouvernement besoigneux ne se priverait pas de faire de nouveaux et de violents appels. Cette crainte n'était pas chimérique. S'il faut en croire ce que le banquier Germain racontait plus tard chez Bonaparte le 3 frimaire an VIII, les principaux banquiers de Paris, les Fulchiron, les Malet, les Germain, les Sévènes, les Perrégaux, qui, constitués en syndicat, avaient, le 20 thermidor accordé aux instances du ministre des finances Robert Lindet une avance de 30 millions, en avaient été récompensés par des surtaxes à l'emprunt forcé. « Les citoyens qui s'étaient mis le plus libéralement en avant étaient précisément ceux qu'on avait frappés avec le plus de rigueur, en calculant, par une combinaison aussi impolitique que perfide, l'étendue de leur fortune présumée d'après les efforts qu'ils avaient faits pour se rendre utiles. » (Procès-verbal de la séance des banquiers et négociants convoqués chez Bonaparte le 3 frimaire an VIII, Bib. Nat. Lb43 388). — Les instances de Robert Lindet auprès de la haute banque ont été très vives et rien de plus significatif à cet égard que ce qu'il écrivait lui-même le 20 thermidor à son beau-père M. Mesnil : « Les banquiers et négociants ont signé avec moi une convention qui nous met en état de soutenir la moitié des services... J'ai vu et je vois tous les banquiers. Cela ne doit pas surprendre. Les principaux ont gardé des souvenirs agréables pour moi. » (Lettre citée par MONTIER, *Robert Lindet*, p. 371).

(3) *Amis des Lois* du 22 thermidor (Aulard, V. 697).

(4) *Ibid*, 5 fructidor.

si difficile, la vente des biens nationaux, déjà si languissante, se ralentirent encore : les produits de l'enregistrement et du timbre subirent des diminutions sensibles. « Visitez les ateliers, lit-on dans le *Moniteur* du 20 fructidor, ils sont vides : présentez-vous sur la place, vos effets y seront refusés. La plaie est trop universelle pour n'être qu'un jeu criminel de la cupidité : c'est dans la loi elle-même qu'il faut aller chercher la source du mal... Elle contribue à éteindre l'esprit public dans un temps où cet esprit seul peut sauver la liberté, menacée jusque dans ses foyers... La loi de l'emprunt aura produit un effet absolument contraire à celui qu'on s'en promettait.

La loi du 19 thermidor stipulait paiement de 1/6ᵉ dans la décade, de 1/6ᵉ dans le mois, et du reste par quarts de 2 mois en 2 mois à partir du 1ᵉʳ vendémiaire an VIII : mais il fut bientôt évident que ni le recouvrement ni même les rôles ne pourraient être poussés aussi rapidement. Un travail aussi nouveau était absolument au-dessus des forces d'administrations déjà incapables de suffire à leur tâche ordinaire. Au 23 fructidor 6 départements seulement avaient commencé à établir leurs rôles, faisant un total de 9.424.292, dont 6.021.200 pour la Seine ; au 3 vendémiaire 45 avaient envoyé les leurs, soit 26.931.000 ; au 13 brumaire ces chiffres étaient de 95 départements et de 70.800.000 ; on était loin des 100 millions souhaités, d'autant plus loin qu'à ces taxes les jurys de révision devaient sans doute apporter bien des diminutions. Les rentrées étaient misérables : au 13 vendémiaire 730.437 francs numéraire, 332.484 en papier ; au 3 brumaire 4.031.456 en numéraire, 1.601.079 en papier ; au 13 brumaire, date du dernier rapport que le Directoire ait adressé aux Conseils, le produit atteignait tout compris 10.424.000 francs. Il avait fallu près de trois mois pour recueillir cette somme dérisoire, alors que les besoins étaient si pressants, et on avait payé cette perception insignifiante d'une dépression très sensible dans les autres recettes du Trésor : tel bureau d'enregistrement à Paris, qui faisait en temps normal mille écus par jour, était tombé à 4 francs.

Prévisions budgétaires pour l'an VIII. — Tandis que s'organisait ainsi péniblement la levée de l'emprunt forcé, des efforts, parfois méritoires, étaient faits pour assurer la balance entre les recettes et les dépenses pour l'an VIII. Un nouveau et pénible sacrifice était imposé aux fonctionnaires publics : une loi du 1ᵉʳ thermidor, aggravant celle du 6 prairial, soumettait à réduction jusqu'à la paix générale tous les traitements, remises, indemnités, payés par le Trésor public, à partir de 600 francs : cette réduction était de 1/10ᵉ pour les traitements de 600 à 2.000, de 1/6ᵉ de 2.000 à 3.000, de 1/5ᵉ de 3.000 à 4.000, et de un quart au-dessus. Le Corps législatif, ne

s'épargnant pas lui-même, renonça au bénéfice d'une loi du 28 thermidor an VI, très impopulaire, qui avait accordé aux représentants un supplément mensuel d'indemnité de 330 francs sous prétexte de frais de logement et d'entretien de costumes. Comprimer le plus possible les dépenses fut son souci dominant dans la discussion des fonds à effectuer aux différents ministères : c'est ainsi que la justice (loi du 27 fructidor) à qui il avait été accordé 8.067.362 pour l'an VII, ne dût avoir que 6.839.785 pour l'an VIII : l'intérieur (loi du 6e jour complémentaire) que 3.980.250 au lieu de 4.852.800, les affaires étrangères que 3.879.065 au lieu de 4.893.375, le Directoire exécutif que 1.793.500 (ultérieurement 1.866.000) au lieu de 3.536.544. Pour les finances Ramel avait précédemment demandé 5 millions et demi, à peu près la même chose que pour l'an VI : la commission des Cinq-Cents abaissa à 3 et demi, et aux Anciens, malgré Lebrun, rapporteur, qui trouvait cette diminution exagérée et insistait sur la nécessité d'avoir un personnel assez nombreux et assez rétribué pour faire face à l'énorme travail de la liquidation de l'arriéré, de la dette publique, du passif des émigrés, etc., ce chiffre réduit fut adopté : Letourneur avait vivement indigné le Conseil en lui révélant qu'il se trouvait dans ce ministère des bureaux de 26 employés où tout le monde, à une seule exception près, était chef ou sous-chef, et qu'en tout il y existait 73 sous-chefs pour 69 expéditionnaires.

Dans l'ensemble, sur le rapport d'Arnould (24 thermidor), le total des dépenses de l'an VIII fut ramené à 600 millions, au lieu de 806 que le Directoire avait prévus le 25 prairial (loi du 17 fructidor) ; en face de ces 600 millions de dépenses, malheureusement très sous-estimées, on alignait péniblement 559 millions de recettes ordinaires, bien surestimés au contraire, et on voulait compter pour combler la différence sur les partages avec les ascendants d'émigrés, les ventes de biens nationaux, les rentrées de l'emprunt forcé. Le rapport d'Arnould avait d'ailleurs le mérite de recommander les ressources moins aléatoires qu'il était possible de tirer d'une politique d'ordre et d'économie, et de préconiser quelques-unes des mesures que le Consulat allait bientôt prendre : substitution au système ruineux des délégations d'obligations à souscrire par les receveurs généraux : même, création « de signe volontaire et auxiliaire à l'argent... C'est de la transfusion de ce nouveau fluide dans les veines du corps politique que doit résulter la cessation de cette détresse calamiteuse qui paralyse toutes les facultés... De semblables améliorations avec l'espérance... d'une paix prompte et honorable, sont les grands résultats dignes d'être offerts au peuple français comme fruits des journées des 28 et 30 prairial. » Et il faisait mettre à l'ordre du jour un projet relatif aux banques.

Sur un seul point Arnould était dans l'erreur : ce n'était pas le 30 prairial, ce serait seulement le 18 brumaire, qui rendrait possibles ces améliorations, très précieuses en effet, qu'étaient la création d'une Banque et les obligations des receveurs généraux. En fructidor an VII l'avenir était encore trop sombre pour que de semblables établissements eussent quelque chance de succès, et c'est ce qu'un autre remarquable ouvrier de l'œuvre consulaire, Creuzé-Latouche, faisait très justement remarquer, trois jours après, aux Cinq-Cents : craignant que les fonds espérés ne rentrassent point (n'y avait-il pas au 10 messidor un arriéré de 179.900.000 francs sur la contribution foncière de l'an VII ?), qu'on continuât en conséquence ces marchés ruineux qui avaient si cruellement tourmenté la République, que la dépréciation des terres, si funeste à la rentrée des contributions et à la productivité des droits d'enregistrement, ne persistât et même ne s'aggravât avec l'emprunt forcé, il ne voyait de remède que l'introduction dans notre système de contributions « de quelques corrections qui en assurant les mêmes produits au Trésor public rendraient la circulation plus active et retireraient les citoyens de l'espèce d'angoisse dont ils étaient tourmentés » ce qui était réclamer des impôts indirects : et quant aux banques « leur succès ne pouvait être aussi qu'un effet dépendant de plusieurs causes antécédentes » malheureusement bien éloignées d'être alors réunies. Tant que, comme disait Sainthorent aux Cinq-Cents (16 vendémiaire) « les artères du corps politique battraient d'un ton peu ferme et peu actif » il était interdit de concevoir de ce côté aucune espérance sérieuse.

Il était malheureusement de la plus cruelle évidence, en dépit d'un équilibre fictif sur le papier, qu'on marchait tout droit à un déficit encore plus considérable que celui de l'an VII, si énorme que fût celui-ci (le Directoire dans un message du 21 vendémiaire l'évaluait à 240 ou 250 millions (1). Le Directoire lui-même ne pensait pas qu'on pût évaluer le produit des douanes pour l'an VIII à plus de 4 millions, celui des postes à plus de 10, celui de la vente des biens nationaux à plus de 10 : il prévoyait une grave répercussion de l'état de trouble où étaient plusieurs départements sur le recouvrement des contributions directes. Jusqu'à ce qu'on eût assuré des recettes égales aux dépenses pour l'an VIII et comblé l'insuffisance de l'an VII « il n'y aura que gêne dans les opérations de la Trésorerie, lenteur dans le service des armées et des administrations... et les citoyens, justement inquiets, craindront toujours que des circonstances inattendues ne nécessitent des mesures extraordinaires. »

De fait l'esprit public était profondément abattu. « Pénurie du Tré-

(1) Dépenses, 726 millions ; recettes, 475.912.181.

sor, épuisement des richesses particulières, une centaine de fortunes scandaleuses, des millions de malheureux, les terres à vil prix, l'intérêt de l'argent à un taux exorbitant, les ateliers vides, le commerce anéanti, les citoyens dans le désespoir ou dans l'apathie, voilà la France considérée dans son intérieur » (1). La contribution foncière surtout était tellement lourde et la levée — qu'on ne réussissait pas d'ailleurs à obtenir — s'accompagnait de vexations si cruelles (2) qu'une diminution s'imposait en dépit des énormes besoins du Trésor. « Elle est hors de la proportion des revenus territoriaux. De cette inégalité comparative résulte la baisse des fonds de terre patrimoniaux ou nationaux. La République perd sur la vente de ses propriétés. Peu de citoyens se disposent à s'attacher davantage à la patrie par les liens de la propriété foncière... Il faut que la contribution foncière diminue. Cette espérance seule peut donner encore pendant cette année du dévouement aux cultivateurs, aux acquéreurs de domaines nationaux, aux contribuables enfin (3). » Quelques représentants étaient si frappés de cette vérité que dans l'impossibilité de procéder à un cadastre et devant l'inutilité de quelques modifications médiocres de répartition, ils envisageaient comme remède le fameux impôt en nature, que ses partisans n'avaient jamais considéré comme définitivement écarté : non pas, sans doute, la dîme d'autrefois, mais le paiement en nature d'un impôt foncier assis et réparti en numéraire. Ainsi, au moins « les malheureux habitants des campagnes ne seraient plus assiégés par ces odieux garnisaires qui les désolaient et les dévoraient sans aucune utilité pour l'État (4) ».

Réflexions de Creuzé-Latouche sur les finances. — De la sécurité, voilà en dernière analyse ce dont la France manquait et ce dont elle ressentait le plus impérieux besoin : sans elle, nulle chance de rétablir sa bonne santé éonomique et par conséquent ses finances : et pour inspirer cette securité la renonciation au programme jacobin et l'abrogation des lois d'un caractère révolutionnaire étaient une condition *sine qua non*. Creuzé-Latouche, dont nous avons eu déjà plus d'une fois l'occasion de louer le courage et la clairvoyance, a par-

(1) *Moniteur* du 11 vendémiaire an VIII.

(2) Arnould dans son rapport du 24 thermidor avait évalué à 50 millions les frais de garnisaires ayant pesé sur la population au cours de l'an VII. Ce chiffre a été fortement contesté ; Rœderer y voyait une exagération considérable. Mais fallût-il, comme il est probable, le réduire beaucoup, il resterait encore effrayant.

(3) Rapport de Sainthorent (16 vendémiaire an VIII) sur la répartition des contributions pour l'an VIII.

(4) D'Outrepont, 2 vendémiaire. — Jusque sous le Consulat, d'ailleurs, le spectacle des injustices extrêmes des contributions foncière et mobilière donna des partisans à l'impôt en nature.

faitement montré dans un écrit du 11 brumaire (1), quelles étaient les suppressions indispensables pour « guérir les Français de cette manie épidémique et mortelle de thésaurisation, d'enfouissement de numéraire et d'inaction, que leur ont donnée jusqu'à ce jour les souvenirs des brigandages révolutionnaires, la crainte des spoliations, les menaces réitérées contre les propriétés et les richesses, et le système aussi injuste qu'impolitique d'oppression ou de déclamation, même contre leurs plus irréprochables possesseurs. » Ces suppressions étaient au nombre de trois : liste des émigrés toujours ouverte, loi des otages, loi de l'emprunt forcé. Ces trois fléaux différents aboutissaient au même désastreux résultat. « La faculté d'étendre la liste des émigrés, laissée à une multitude d'administrations qui se renouvellent fréquemment, est une arme toujours menaçante, qui frappe d'une continuelle épouvante une foule de personnes domiciliées, gêne tous les citoyens dans les transactions, et enlève à la circulation une immensité de capitaux qui fructifieraient pour la société comme pour le Trésor public et surtout pour la classe la moins aisée, si par la cessation du motif qui les retient ils reprenaient librement leur cours... La loi sur les otages est la foudre toujours suspendue sur la tête de tous les propriétaires. Le père de famille le plus loyal peut se voir ruiné par le sequestre avant d'avoir pu obtenir justice... Les inimitiés particulières peuvent désigner n'importe qui comme victime et l'immoler impitoyablement avec les formes de la loi... Toutes les personnes aisées... ne songent qu'à rendre leurs biens transportables et à accumuler du numéraire à tout événement, en bravant les exécutions et les contraintes comme les moindres malheurs qui puissent leur arriver. C'est ainsi que le Trésor public reste vide, que le pauvre est sans travail, et la richesse s'anéantit pour la société. » Mais c'est surtout l'emprunt forcé qui exerce l'action la plus déprimante sur les recettes publiques comme sur l'aisance des particuliers. « Il semble qu'ici tous les Français aient voulu prendre une part égale à la peine et à la détresse qui avaient paru d'abord ne devoir atteindre que quelques individus... Tous se sont trouvés... confondus dans une égalité de souffrances et de désolation, par un fardeau dont on avait cru pouvoir, sans inconvénient, partager tout le poids entre quelques-uns seulement qui avaient paru les plus forts. — Menacer les riches et les dépouiller cyniquement de leurs biens est réduire subitement au néant toutes les valeurs que renferme la République, étouffer toute circulation, par le seul avertissement renfermé dans ce pernicieux exemple, et précipiter un peuple entier dans la misère et le désespoir... Qui

(1) Réflexions sur les finances (Bib. Nat. Le[43] 4036).

osera acheter des terres, élever ou soutenir des manufactures, sous un pareil régime ?... Si votre emprunt n'a pas encore étendu jusqu'aux derniers excès ses ravages, on peut juger néanmoins de leur rapidité par ceux qu'il a produits en si peu de mois : mais nous aurions encore à craindre qu'un tel exemple donné une seule fois n'en prolongeât considérablement les désastreuses conséquences si nous ne nous hâtions de réparer nous-mêmes notre erreur. » Et Creuzé-Latouche citait des chiffres singulièrement éloquents : produit de l'enregistrement et du timbre à Paris, en fructidor an VI, 604.000, en fructidor an VII 284.000 ; produit des contributions directes dans la deuxième décade de fructidor an VI, 14.156.344, et dans la même période de fructidor an VII, 6.919.937 ; produit des autres contributions dans la même période, 31.823.837 d'une part, 6.454.307 de l'autre ; recettes de la Trésorerie en numéraire 9.489.609 d'une part, 2.942.490 de l'autre : recettes de la Trésorerie en numéraire dans le dernier trimestre de l'année, 110.985.340 en l'an VI, 70.413.820 en l'an VII ; en valeurs diverses 653.117.357 et 136.791.379. Il était difficile de contester après cela que l'emprunt forcé eût porté un coup terrible aux transactions, aux affaires, et qu'il fît payer singulièrement cher les 35 millions peut-être — c'est à ce chiffre que les plus compétents croyaient devoir limiter leurs estimations — qu'en un an il pourrait rapporter.

Débats sur l'emprunt forcé. — Ces idées commençaient à se répandre, ces faits commençaient à faire impression et il est certain — la lecture des journaux du temps, à quelques rares exceptions près, ne laisse aucun doute à cet égard — que l'emprunt forcé était très impopulaire. A gauche on imputait cette impopularité à la savante et très énergique campagne menée contre lui par les « riches » : à droite on l'expliquait par les fâcheuses conséquences, sensibles à tous, de cette institution mal venue : mais partout on en constatait l'existence. Ses ruineux effets ne pouvaient plus être niés par personne. Le 4 vendémiaire Fabre de l'Aude ayant demandé un secours de 3 millions sur le produit des octrois de bienfaisance pour soulager la détresse d'innombrables ouvriers sans travail, la commission nommée pour examiner cette proposition constata dans son rapport l'intensité effrayante de la crise que traversait l'industrie, la multiplicité des banqueroutes, l'anéantissement des manufactures. Le message tout à fait inquiétant du Directoire du 21 vendémiaire, en même temps qu'il faisait connaître pour l'an VII ce gros déficit de 240 à 250 millions, en fit prévoir un pire pour l'an VIII, de notables diminutions étant certaines sur le produit de la plupart des impositions.

Quelques jours après Delbrel, un des plus ardents promoteurs de l'emprunt forcé, avoua lui-même l'échec complet de cette mesure en venant proposer, vû les difficultés et les lenteurs du recouvrement, qu'une commission fût chargée de trouver d'autres moyens d'assurer l'armement, l'équipement et l'habillement des bataillons de la nouvelle levée. Il n'était plus possible de fermer plus longtemps les yeux à l'évidence : les Cinq-Cents chargèrent une commission de rechercher les modifications qu'il pouvait être utile de faire subir aux dispositions de la loi. Remanier ainsi une loi faite avant tout dans le but d'une exécution rapide, même immédiate, c'est, sous une forme adoucie, avouer qu'elle a manqué ce but et donner raison à ses adversaires. Aussi bien le rapport de cette commission conclut-il moins à une modification qu'à une suppression.

Ce rapport, œuvre de Thibaut, qui fut lu au Conseil le 9 brumaire, rédigé après une enquête approfondie, fut une condamnation sévère du système progressif et plus sévère encore de la manière purement arbitraire dont il était ici appliqué. « Si, disait Thibaut, à la place de la réalité on établit la supposition des richesses, la société n'est plus qu'un chaos : les idées du juste et de l'injuste disparaissent : les esprits sont frappés d'une terreur universelle : la moitié des citoyens, couverts de haillons, sont réduits à aller mendier des certificats d'indigence pour se soustraire à l'ignorance ou à la méchanceté de taxateurs qui ne craignent pas les représailles, puisqu'ils se trouvent constitués dans une classe privilégiée. » Thibaut signalait ensuite des erreurs et des irrégularités monstrueuses, preuves de l'inattention et de l'arbitraire avec lesquels les jurys avaient opéré : des inconnus, des morts, avaient été taxés : une inégalité des plus singulières se manifestait dans la manière dont les jurys des différents départements avaient procédé à leur tâche, ici grossissant l'emprunt forcé jusqu'à le rapprocher du montant de la contribution foncière (210 millions, comme on sait, alors que l'emprunt forcé ne devait être que de 100), là l'atténuant jusqu'à l'annihiler presque, en sorte qu'une nouvelle charge extraordinairement inégale allait s'ajouter à celles dont l'inégalité était déjà un sujet d'incessantes lamentations (1). Mais il insistait surtout sur ce fait que la loi avait été cause d'une stagnation absolue des affaires, que la plupart des travailleurs — leur opinion sur ce point, affirmait-il, était presque générale — aimeraient mieux supporter leur part du fardeau commun que de rester oisifs dans une classe privilégiée, mais misérable, et

(1) La contribution foncière était certainement très inégalement répartie : et il était tout naturel que l'emprunt forcé s'élevât plus haut dans les régions de grande propriété et de grande culture que dans les régions pauvres ou dans celles de petite propriété ; et néanmoins il était inouï de voir l'extrême disproportion

il concluait à la nécessité de substituer à l'emprunt progressif une taxe proportionnelle, « seule juste et raisonnable », qui pourrait être de 5 décimes ou tout au moins de 3 décimes par franc du principal des contributions directes, avec exception seulement pour les contribuables payant moins de la valeur de 3 journées de travail ; proposition qui provoqua une agitation des plus violentes. Delbrel, Marquézy, Lesage Sénault, Quirot, protestèrent vivement, reprochant à la commission d'avoir cédé aux suggestions hypocrites des capitalistes et des ennemis de la République, d'avoir outrepassé ses pouvoirs, car elle avait été chargée de modifier et non d'abolir la loi du 19 thermidor. Ils ne purent empêcher une forte majorité de voter l'impression du rapport dont la discussion fut fixée aussitôt que la distribution en aurait lieu. « La contre-révolution est faite ! » s'écriait douloureusement Lesage-Sénault au sortir de cette mémorable séance.

Ce fut exactement huit jours après, le 16 brumaire, l'avant-veille du coup d'Etat, que fut reprise cette discussion, une des plus intéressantes à coup sûr qu'ait entendues la tribune du Conseil des Cinq-Cents. Les apologistes de l'emprunt forcé, en général, n'en contestèrent point les fâcheux résultats et le peu de productivité, mais critiquèrent plutôt le mode de remplacement proposé, mode évidemment critiquable en effet, mais indispensable. Les contributions ordinaires ne rentraient pas : rentreraient-elles mieux quand elles seraient grossies de nouveaux décimes additionnels ? La confiance manquait : serait-ce la versatilité qui pourrait la rétablir ? Et de tels arguments étaient certes plausibles. Mais il n'en restait pas moins vrai que pour rassurer les esprits et restaurer le crédit public il fallait avant tout rompre avec la politique qui avait inspiré le vote de l'emprunt forcé. « L'expérience a prouvé, disait Carret du Rhône, que toutes les lois portant le caractère révolutionnaire nuisaient à l'esprit public au lieu de le faire renaître. L'emprunt sous ce rapport a produit des maux incalculables : il a anéanti les ressources de l'Etat, arrêté toutes les

avec laquelle, comme le montrait Thibaut, les départements avaient été taxés à l'emprunt forcé :

	Contribution foncière	Emprunt forcé
Eure	3.874.600	2.993.068
Jura	1.399.500	1.031.830
Au contraire :		
Haute-Garonne	3.170.900	240.074
Hautes-Pyrénées	614.700	41.557
Vosges	1.281.900	92.968

Si, faisait remarquer Saint Aubin, tous les départements avaient été taxés comme ceux qui l'étaient le plus, l'emprunt aurait dû produire 200 millions ; s'ils l'avaient été comme ceux qui l'étaient le moins il serait tombé à 15.

opérations commerciales. Le négociant, le manufacturier, le fabricant, l'artiste, l'agriculteur, tous ont redouté l'âme et la conscience d'un jury n'ayant rien à perdre. Dès ce moment tout s'est arrêté, le numéraire est enfoui et partout les bras sont demeurés oisifs. Les impôts les plus productifs ont cessé d'être une source féconde... Hâtons-nous de réparer le mal s'il en est temps encore : un bon système de finances et de contributions publiques est enfin attendu de vous : qu'il soit tel qu'il nous garantisse à jamais des mesures révolutionnaires... Adoptez le projet proposé et bientôt vous en verrez les heureux effets : déjà l'esprit public se ranime ; les citoyens reconnaissent dans les nominations de vos dernières commissions que vous avez l'intention de cicatriser les plaies de l'Etat... »

Chabaud, Félix Faulcon, Ludot, etc., parlèrent dans le même sens : Ludot reconnut que le projet de la commission était onéreux, mais combien davantage l'était l'emprunt forcé lui-même ! Au moins le système de la commission reposait sur des bases certaines, n'attaquait dans leur essence ni la propriété ni l'industrie, et les propriétaires se soumettraient plus facilement à l'exécution d'une loi qui ne les privait que d'une partie de leurs revenus, en maintenant leur droit de propriété, qu'à l'exécution de celle qui ne leur offrait de garantie sous aucun rapport. Jacqueminot proposa au Corps législatif de déclarer que jamais il ne souffrirait de progression ni d'arbitraire dans l'assiette de l'impôt, parce qu'un seul exemple d'un tel mode était une calamité publique : et c'est sur cette proposition, dont le Conseil vota l'impression, que se termina la séance du 17 brumaire, que les députés, en se séparant et en renvoyant au lendemain la continuation de la discussion, ne prévoyaient pas devoir être la dernière. De quel côté se serait rangée la majorité du Conseil, qui avait voté parfois, impartialement, l'impression des discours des deux partis aux prises ? Il est impossible de le dire. Certes la nécessité d'un changement était évidente, et les adversaires de l'emprunt forcé gagnaient évidemment du terrain : mais l'influence des jacobins était encore grande ; ils s'agitaient dans toute la France depuis que la loi des otages et celle de l'emprunt forcé étaient en péril : leurs clubs de Toulouse et d'Albi envoyaient ou préparaient des adresses demandant le maintien de ce qu'ils appelaient la loi bienfaisante de l'impôt progressif, et ne ménageaient pas les qualifications flétrissantes aux partisans de sa suppression.

Nul ne peut donc dire si le Directoire aurait été capable, comme l'ont affirmé sans le savoir les détracteurs du 18 brumaire, de répudier cette politique démagogique et d'esquisser un retour à la politique contraire, alors si vivement désirée du pays. Une seule chose est certaine, c'est qu'il ne l'a pas fait, et qu'il a laissé ainsi au gou-

vernement suivant un moyen facile de se populariser rapidement. Ce fut d'ailleurs sa destinée de tracer pour ainsi dire à ce nouveau gouvernement le programme des suppressions nécessaires et des réformes indispensables : loi des otages, liste des émigrés, système des délégations, excessivité de la contribution foncière, tout cela avait été, comme l'emprunt forcé, hautement condamné à la tribune des Conseils : cadastre, création d'une Banque, amélioration du système de la perception, établissement de contributions indirectes, politique d'ordre, d'économie et de loyauté, tout cela avait été chaudement recommandé. Ce n'était pas faute d'avis salutaires, mais faute de volonté, de vigueur, de clairvoyance, que le Directoire laissait la France dans une situation aussi critique que celle où il l'avait trouvée jadis en l'an IV, menacée sur ses frontières, cruellement déchirée à l'intérieur, ruinée, et en proie à une visible décomposition. Rarement gouvernement s'est montré aussi inférieur à sa tâche. Il avait sans cesse tenu la France « sous la double oppression de tous les désordres de l'anarchie et de tous les excès du despotisme. » Ce mot infiniment juste de Mollien (1) mérite de rester comme le meilleur résumé de toute l'histoire du Directoire.

(1) Mollien, Mémoires, I, 26.

CHAPITRE VI

LES DÉBUTS DU CONSULAT : L'AN VIII

Etat des finances au début du Consulat. — La situation financière léguée par le Directoire au gouvernement issu du coup de force des 18 et 19 brumaire était au moins aussi triste que celle que le Directoire lui-même avait trouvée lorsqu'il se constitua. On se rappelle cette indicible misère des directeurs s'installant sans meubles, sans bois, dans le Luxembourg dénudé, suivis d'une escorte en haillons, cette planche aux assignats ne suffisant pas à imprimer la nuit les assignats nécessaires pour le service du lendemain, ces transes indicibles qu'un incident quelconque ne vînt interrompre ce « vomissement » quotidien d'un papier de plus en plus déprécié à mesure qu'il se multipliait, de plus en plus multiplié à mesure qu'il se dépréciait davantage. Quatre ans s'étaient écoulés depuis ces pénibles débuts, et le papier monnaie n'était plus qu'un horrible souvenir, mais il avait laissé derrière lui, comme funeste héritage, la misère, le discrédit, le désordre, la banqueroute, l'immoralité générale et tout un encombrement de valeurs, bons du tiers, bons des deux tiers, bons d'arrérage, bons de réquisition, délégations, ordonnances des ministres, grâce auxquelles s'éternisait dans les finances publiques une inextricable confusion, féconde en abus de tous genres : si bien qu'en somme, selon la juste remarque de Mollien, le faux monnayage des assignats durait encore « avec ces effets discrédités, qui perdaient sur la place de 50 à 80 %, et que (cependant) la Trésorerie prétendait maintenir au pair dans ses paiements. » L'anarchie financière, comme l'anarchie politique et administrative, était à son comble. Les revenus publics ne rentraient point, faute de rôles ou par suite de la misère générale, ou disparaissaient dans les mains suspectes des créanciers auxquels ils étaient « délégués » : les fonctionnaires n'étaient point payés et les services étaient en souffrance : le gouvernement était dans l'impossibilité matérielle

de satisfaire aux dépenses les plus urgentes. Les consuls, en se constituant, trouvèrent pour toute ressource une misérable somme de 167.000 fr., reste d'une avance obtenue la veille, et quand, le second jour du Consulat, Bonaparte voulut envoyer un courrier à l'armée d'Italie, il n'en put trouver le moyen : il faut remonter jusqu'aux plus mauvais jours de la guerre de l'indépendance américaine, lorsque le papier fédéral, entièrement annihilé, laissait Washington incapable non seulement d'entretenir ses troupes, mais même de communiquer avec elles, pour trouver un autre exemple d'une semblable pénurie. 11,38, tel était le cours au 17 brumaire d'une rente 5 % sur ce trésor aux abois : c'est dire jusqu'à quel point s'était effondré le crédit public. Et l'on était en guerre, à l'extérieur et à l'intérieur : et cette guerre, malgré Zurich et Bergen, était loin d'être gagnée : et l'état misérable des armées autorisait toutes les craintes (1) : et la dissolution de l'Etat faisait les plus inquiétants progrès. Des dettes criardes, des mandats en souffrance, des fournitures impayées, des services essentiels paralysés faute de ressources, attestaient partout la ruine des finances publiques. Tous ces maux, déjà anciens, semblaient avoir pris un surcroît de gravité depuis les deux lois néfastes des otages et de l'emprunt forcé : si le but du gouvernement avait été d'arrêter les transactions, de faire cesser les perceptions et de déprécier les immeubles au grand détriment des biens nationaux dont il continuait à être vendeur, il semble bien qu'il n'aurait pu trouver de meilleur moyen de parvenir à ses fins. Les deux commissions législatives des Anciens et des Cinq-Cents, de 25 membres chacune, auxquelles fut confiée le soir du 19 brumaire la mission redoutable de « statuer sur tous les objets urgents de police de législation et de finances » comme aussi de préparer « les changements à apporter aux dispositions organiques de la Constitution dont l'expérience a fait sentir les vices et les inconvénients » allaient avoir, dans leur courte existence, une lourde tâche à accomplir.

Nomination de Gaudin au ministère des finances. — Elle leur fut heureusement facilitée, sinon par la commission consulaire exécutive dont l'initiative était nécessaire à leurs travaux — Bonaparte n'avait en finances aucune compétence spéciale et y était peu préparé — du moins par l'homme, très avisé celui-là et tout à fait propre à la besogne d'assainissement qui s'imposait, que dès le 20 bru-

(1) Dans une lettre du 25 brumaire, le ministre de la guerre Berthier dit aux Conseils que toutes les parties de son administration sont « dans la plus grande désorganisation » sauf l'armée française de Batavie. Tout manque : subsistances, fourrages, hôpitaux, transports, etc.

maire il appelait sur la recommandation de Lebrun au ministère des finances. Gaudin était entré dès l'âge de 19 ans, en 1775, dans les bureaux de d'Ailly, premier commis des finances, n'avait pas tardé à se faire une place importante dans l'administration des impositions directes, où il s'était occupé notamment des vingtièmes, et avait acquis en cette matière une compétence spéciale dont plus tard l'opération grandiose du cadastre profitera. Commissaire de la Trésorerie pendant les premières années de la Révolution, il avait vu, sans pouvoir y remédier, croître un désordre qui répugnait essentiellement à sa nature exacte, ponctuelle, amie en tout de la sagesse et de la régularité : du moins ces fonctions lui avaient-elles permis de sauver les receveurs généraux, un instant menacés du sort des fermiers généraux, avec lesquels l'ignorance populaire les confondait. Jugeant le bien impossible à faire sous un gouvernement comme le Directoire, il avait refusé en l'an IV le ministère des finances qui lui avait été offert, et l'avait encore refusé en l'an VII, lorsque Siéyès lui avait renouvelé cette offre au lendemain du 30 prairial. C'était, lui fit observer Siéyès, réduire le gouvernement à faire appel à un homme comme Robert Lindet. — Eh bien, usez encore celui-là : peut-être arrivera-t-il bientôt un événement qui pourra permettre de se dévouer avec quelque espérance de succès, car les choses ne peuvent pas durer comme elles sont. » Gaudin pressentit de suite que le gouvernement consulaire pourrait être ce gouvernement qu'il appelait de tous ses vœux, comme le Consulat reconnut en lui les qualités maîtresses qui le désignaient pour cette œuvre de redressement. Dès la première heure commença ainsi entre le génie de Bonaparte et la justesse d'esprit, le sens pratique de Gaudin, une collaboration qui devait être féconde.

Gaudin a résumé ainsi (Compte rendu de l'administration des finances en l'an X) les principales causes qui contribuaient vers la fin du Directoire à la ruine de nos finances : retard dans l'assiette et la répartition des contributions directes, d'où un déficit permanent de 200 millions : admission en paiement de ces contributions d'une foule de valeurs créées pour les besoins du Trésor, qu'il ne donnait en paiement qu'avec grand désavantage pour lui, et qu'il était forcé de recevoir à leur valeur nominale : délégation anticipée de la portion des contributions que l'on présumait pouvoir rentrer en numéraire, pour acquitter par avance le prix de divers services dont rien ne garantissait la réalité : réquisitions forcées, en paiement desquelles on donnait des bons applicables au paiement des contributions, ce qui empêchait toute prévision sérieuse et favorisait tous les genres d'abus : dispersion, à travers tous ces canaux

suspects, de la plus grande partie des revenus publics, qui n'arrivaient plus ainsi au Trésor que goutte à goutte, tandis qu'il était pressé de toutes parts par le torrent des besoins (1) : découragement de toutes les classes de la société par l'établissement d'un impôt progressif qui dévorait à la fois toutes les ressources du présent et toutes les espérances de l'avenir. C'est à guérir ces différents maux qu'il s'appliqua sans perdre un instant. Dès le 22 brumaire fut abrogée la loi des otages et durent être levés les séquestres apposés en vertu de cette loi : Gaudin savait trop combien étaient ruineux pour le Trésor ces séquestres trop multipliés au cours de la Révolution qui avaient frappé la terre de stérilité et, en ruinant quantité de particuliers, ruiné aussi le Trésor public. Le 27 fut abolie celle de l'emprunt forcé, qu'il a condamnée avec une sévérité toute particulière. « Le système désastreux de l'impôt progressif, si imparfaitement déguisé sous la dénomination d'emprunt forcé, dit-il dans son rapport aux commissions législatives, devait produire le double effet d'ajouter l'avilissement des propriétés en compromettant la fortune des propriétaires et de priver la classe industrieuse des moyens d'existence qu'elle ne trouve plus dans son travail lorsque l'aisance du propriétaire a disparu... Il importe au crédit public de faire disparaître promptement du code de notre législation une loi qui la déshonore. Le moment est venu de rétablir les principes de justice et de loyauté qui seuls appellent la confiance si nécessaire au gouvernement. » C'est également ce sur quoi insistèrent Thibaut, rapporteur devant la commission des Cinq-Cents, et Cabanis, dont le remarquable discours fut consacré à montrer combien une addition à des contributions déjà réparties et connues, qui pouvait, certes, être lourde et d'une rentrée difficile, mais qui ne bouleversait pas les rapports sociaux, qui n'était pas une déclaration de guerre aux fortunes, était, malgré tout, préférable à une taxation arbitraire dont la seule menace était un signal de sauve qui peut pour tous les gens ayant quelque chose à perdre. A l'emprunt forcé fut donc substituée une taxe de 0.25 par franc du principal des contributions foncière, personnelle, mobilière et somptuaire de l'an VII (2), taxe qui, disait Gaudin avec une incontestable vérité « avait été indiquée, appelée même par l'opinion publique, dès l'époque de l'établissement de l'emprunt qu'elle repoussait à si juste titre. » La mesure caractérisait bien l'esprit nouveau qui allait animer le nouveau gouvernement en matière de finance : désir de ranimer la confiance, de rompre avec les procédés sommaires et

(1) Discours du tribun Portiez, 4 ventôse an VIII.
(2) La patente n'y fut pas comprise à cause de l'état misérable dans lequel étaient tombés l'industrie et le commerce.

brutaux rappelant les souvenirs de 1793 : peur de faire peur : résolution arrêtée de faire peser l'impôt sur tous et non pas de le diriger uniquement contre quelques-uns. C'était dans l'ordre financier l'équivalent de ces habiles mesures de pacification qui signalèrent si heureusement les débuts du Consulat, le rappel des proscrits de fructidor, l'abolition des fêtes aux souvenirs irritants, la fin de la persécution décadaire, la réouverture des églises au culte, etc... L'effet en fut des plus heureux, et peu de choses contribuèrent autant à populariser le gouvernement naissant de Bonaparte.

Premiers expédients. — C'était beaucoup que d'avoir orienté le nouveau gouvernement dans la bonne voie et d'avoir rompu avec une politique funeste : mais ce n'était pas assez. La taxe de guerre ne pouvait être, de toute évidence, que d'un recouvrement lent et difficile : impossible de faire rentrer des centimes additionnels quand le principal lui-même rentre mal et difficilement (1). Ce n'était que lentement que l'ordre pouvait se substituer à la confusion : les débuts du Consulat furent extrêmement pénibles et pour vivre pendant ces premiers jours il fallut, ni plus ni moins que le Directoire, se résigner aux expédients les plus misérables. Le nouveau gouvernement tend la main un peu partout, en France, hors de France : Collot, ancien fournisseur de l'armée d'Italie, familier de Bonaparte, y jette 500.000 d'après Bourrienne, 800.000 d'après Marmont : on tire 2 millions de Gênes (2), 4 1/2 de Hambourg, qui ayant extradé à la demande de l'Angleterre les Irlandais Blackwell et Napper Tandy doit verser cette somme pour se faire pardonner cette complaisance. On vend Flessingue à la république Batave pour quelques millions (3). Encore en ventôse an VIII la

(1) Les rôles mêmes de l'an VII étaient loin d'être terminés. La loi du 27 brumaire ordonnait paiement de la subvention par cinquièmes de mois en mois : c'était clause de style, évidemment inexécutable. Les 62 millions et demi de cette subvention de guerre (moins les versements déjà faits à l'emprunt forcé, qui devaient être déduits) mirent en réalité plusieurs années à rentrer et il ne fut guère perçu que 50 millions, dont 30 au cours de l'an VIII et, pour beaucoup, en « valeurs mortes ».

(2) « Il est indispensable que dans le plus court délai le commerce de Gênes verse 2 millions dans la caisse du payeur de l'armée... (sinon) Masséna serait autorisé à lever une contribution sur les principaux négociants... Les seigneurs de Gênes ont beaucoup donné, mais les négociants de cette ville n'ont point été surchargés... Faites valoir ce que font les Hollandais qui nous prêtent, de leur propre mouvement, 6 millions ». (Note au ministre des relations extérieures, 27 frimaire, Correspondance, VI, 34).

(3) « S'il était vrai que pour cet objet on pût tirer de la Hollande : 1° 12 millions escomptables avant la fin d'avril ; 2° 10 ou 15 dans tout l'an IX, je crois que ce serait tellement de conséquence dans notre position actuelle qu'il faudrait regarder cette négociation comme aussi importante que celle que nous serions dans le cas d'ouvrir avec la cour de Londres ou de Vienne » (Bonaparte

situation est assez précaire pour qu'on jette les yeux vers cette Hollande, si souvent la providence des gouvernements à court : Marmont, l'homme de confiance, est chargé d'y aller négocier un emprunt de 10 à 12 millions, au besoin de mettre en gage pour l'obtenir le *Régent* (1) : la tentative ne réussit pas, et le Premier Consul, paraît-il, en gardera toujours quelque rancune aux Hollandais.

On a heureusement en France des faiseurs de services plus complaisants, ou plus dépendants. Le coup d'État de prairial avait eu quelques bailleurs de fonds, mais, semble-t-il, dans une assez faible mesure. Le Consulat en eut davantage, à cause de l'intérêt évident des capitalistes et des révolutionnaires nantis de soutenir un gouvernement manifestement décidé à rompre avec les méthodes jacobines. Le concours des banquiers était acquis, quoique non sans quelque réserve. Il est curieux de voir Gohier, dans ses Mémoires extrêmement hostiles à Bonaparte, s'indigner fort de cette complaisance, oubliant que lui-même, comme membre du Directoire, venait précisément d'y faire appel dans de plus grandes proportions, en exerçant une pression peut-être plus forte — et insinuer que le gouvernement consulaire n'abolit l'emprunt forcé que pour plaire à la haute banque et en obtenir quelques millions. C'est ce que ne manqua point de faire ressortir le *Moniteur* du 8 frimaire, en racontant la réunion convoquée le 3 frimaire au palais des Consuls des principaux banquiers et négociants de Paris, Perrégaux, Récamier, Germain, Sevenes, Fulchiron, Barillon, Lecouteulx, etc., pour consentir au gouvernement une avance de 12 millions. « Avant le 18 brumaire une telle assemblée se fût passée dans le silence de l'abattement et n'eût rien produit : celle-ci a rappelé l'enthousiasme qui animait les citoyens aux premiers jours de la Révolution. Un discours improvisé par Bonaparte a achevé de porter le zèle à son comble, et l'Assemblée ne s'est séparée qu'après avoir réuni toutes les signatures... » (2). Il faut d'ailleurs beaucoup rabat-

à Talleyrand, 23 nivôse an VIII : Correspond. VI 106) — « 6, ou même 4 millions, s'ils pouvaient nous être soldés, pourraient nous valoir le gain d'une campagne ». (*Ibid*, p. 107).

(1) Par traité du 4 vendémiaire an VII le sieur Vanlerberghe avait été rendu dépositaire du *Régent* contre 2.159.000 fr. de fournitures faites pendant la guerre et 2 millions d'avance à la Trésorerie. Il devait être remboursé le 1er vendémiaire an VIII : au 25 frimaire il n'avait encore touché que 1.662.515 en numéraire (Conseil d'administration des finances du 3 ventôse an IX, AF IV, 1249). Lors de la descente des Anglais en Hollande le *Régent*, qui était à Amsterdam, fut transporté à Berlin, entre les mains du sieur Tréskov ; on l'ignorait en France et au conseil des finances du 5 ventôse an VIII le 1er Consul invitait le ministre des finances à lui faire savoir dans quelles mains il se trouvait. Un an après (conseil du 3 ventôse an IX) on fournit à Vanlerberghe les moyens de dégager le Régent.

(2) Gohier a naturellement présenté les choses sous un tout autre jour

tre de cet optimisme de commande, ainsi que de la circulaire de Gaudin du 4 frimaire notifiant que « le commerce et la banque de Paris, par un de ces mouvements que l'amour de la patrie fait naître, s'étaient réunis pour procurer au gouvernement avec célérité une somme de 12 millions nécessaire aux besoins les plus urgents des services publics. » Les 12 millions furent promis, mais sans enthousiasme, et les banquiers et commerçants n'en souscrivirent que 3 : pour les 9 autres ils se bornèrent à cautionner un emprunt-loterie qui d'ailleurs réussit et procura la somme désirée, « le prêt de 12 millions que le commerce et la banque s'étaient promis de faire au gouvernement paraissant offrir quelques difficultés dans l'exécution » avoue un rapport du ministre des finances du 24 frimaire.

Un nom illustre manque à cette liste, celui du financier Ouvrard, déjà depuis longtemps un des plus en vue parmi cette tourbe de faiseurs d'affaires qui en fit de si belles sous le Directoire. A l'en croire, le 18 brumaire, voyant passer devant ses fenêtres le brillant cortège de Bonaparte se dirigeant vers le Conseil des Anciens, il aurait pressenti « qu'un changement se préparait dans les affaires politiques » et fait une offre de fonds. Néanmoins, toujours selon sa version, les consuls provisoires auraient sollicité de lui, quelques jours après le coup d'Etat, un prêt de 12 millions, auquel il aurait opposé un refus catégorique : assertion bien difficile à concilier avec l'offre, certaine, qu'il avait faite. Cette offre avait-elle été acceptée ? Il est difficile de le dire, mais ce qui en tout cas est certain c'est que les rapports ne tardèrent pas à se tendre entre le gouvernement consulaire et ce financier véreux, personnification la plus éclatante de cette race de pêcheurs en eau trouble, de « fournituriers », qui était ce que Bonaparte détestait le plus au monde. Le 7 pluviôse était pris par les consuls l'arrêté suivant : « Considérant que de l'exécution fidèle des traités souscrits par les entrepreneurs pour la subsistance des armées de terre et de mer dépend la sûreté de l'Etat, que le citoyen Ouvrard n'offre ni responsabilité pour 62 millions qu'il a reçus, ni garantie pour la continuation du service qu'il a entrepris, et que tout accuse dans son traité et dans son exécution la dilapidation et l'infidélité, le citoyen Ouvrard sera mis en arrestation, le scellé apposé sur ses papiers et le séquestre provisoire sur ses effets

que le Moniteur. A l'en croire les banquiers et négociants réunis en thermidor par le Directoire auraient « pris unanimement la résolution d'attacher leur fortune à celle de l'Etat » et mis avec enthousiasme 30 millions de Bons à la disposition du gouvernement : ce furent les Bons du syndicat, sortes de Bons du Trésor auxquels ces banquiers et négociants accordèrent leur aval. Gohier s'extasie sur cet élan et le compare ironiquement aux maigres souscriptions obtenues avec peine par le gouvernement consulaire.

mobiliers et immobiliers. » (1) Bonaparte était bien aise de faire un exemple.

La mesure causa un certain émoi dans le monde des affaires parisien où tant de gens avaient traité avec Ouvrard ; une brochure intitulée *le Commerce de Paris aux Consuls de la République* circula, portant les noms de Sevenes, de Barillon, de Germain, de Doyen formulant diverses critiques contre le gouvernement consulaire, notamment à propos de la délicate affaire des délégations dont on verra plus loin l'histoire, et du retard apporté à la clôture de la liste des émigrés, autre affaire fort délicate aussi, devant laquelle le gouvernement hésitait. Le premier consul convoqua immédiatement (17 pluviôse) une nouvelle assemblée des principaux banquiers et négociants, Perrégaux, Lecouteulx, Davilliers, Delessert, Mallet, etc., justifia sa conduite (2), ne leur ménagea point les reproches, et étouffa dans l'œuf ce germe d'opposition. Ses demandes trouvaient d'ailleurs toujours dans ce milieu favorable accueil. En nivôse an VIII le banquier Portal prêtait 1 million, à l'intérêt, il est vrai de 1 1/2 % par mois. En province aussi le zèle des négociants était quelque peu mis à contribution : on voit par une lettre de Bonaparte à Brune, général en chef de l'armée de l'Ouest (3), qu'à l'exemple du commerce de Paris, de Lyon et de Marseille celui de Nantes peut bien avancer 4 ou

(1) Ouvrard ne fut pas, d'ailleurs, traité avec rigueur : il fut mis en état d'arrestation chez lui, avec toute facilité de mener joyeuse vie et de recevoir nombreuse compagnie. L'examen de ses comptes fut confié à une commission qui n'eut pas ordre d'aller vite. Un arrêté du 5 floréal abrogea celui du 7 pluviôse contre versement de 14 millions. Ouvrard resta toujours suspect, même avant la terrible affaire des Négociants réunis, à plus forte raison après elle « Rien de vrai, de juste, d'exact, ne peut entrer dans la pensée de cet homme » disait Mollien (Lettre du 22 mai 1810, AF IV 1071).

Il y avait, fait justement remarquer M. Liesse, opposition nettement accusée des idées fondamentales de Bonaparte et d'Ouvrard sur le crédit et sur l'ensemble des questions économiques et financières..... Ce qui n'empêcha pas le Premier Consul de recourir plus d'une fois à ses services, notamment lors de la disette de 1802.

(2) « Ouvrard, leur dit Bonaparte, a reçu des sommes excédant toujours la valeur de ce qu'il avait fourni. La ration lui était payée 20 s. 9 d. tandis qu'elle eût offert un bénéfice considérable si elle l'eût été de 15 à 17 sols... Tout a été examiné lentement, mûrement... et c'est après cette instruction administrative, longue et réfléchie, que l'arrestation d'Ouvrard a été ordonnée... Quel intérêt peut ici manifester le commerce ?.... Le véritable commerce n'accorde jamais sa confiance à la fortune qui naît dans un jour : il la réserve pour celle qui s'établit, comme en Hollande, sur une sévère économie... Elle appartient au négociant prudent, parcimonieux même, et la défiance au traitant dilapidateur. » Bonaparte fit ensuite le procès, en général, aux fournisseurs, au Directoire, dont la négligence ou la complicité imposaient à ses successeurs le devoir de descendre jusque dans les plus petits détails et rappela que « si l'ancienne administration de la France (on ne craint pas de le dire, la plus parfaite qui ait existé) avait péri, c'était par les finances. » (AF IV 1248). — La déclaration était significative et valait tout un programme de gouvernement.

(3) pluviôse an VIII, Correspondace, VI, 149.

500.000 francs « qui vous mettraient à même de solder les troupes que vous conduisez et de pourvoir aux besoins les plus pressants. »

Même, pendant ces terribles embarras des premiers jours où, selon le mot expressif de Vandal, il ne s'agissait pas pour le gouvernement de joindre les deux bouts de l'année, mais les deux bouts de la décade, Gaudin se laissa tenter par l'idée, bien usée cependant, de tâcher de se procurer une soixantaine de millions par une émission d'inscriptions foncières gagées sur des biens nationaux : inscriptions de 1.000 francs payables 400 en espèces et 600 en effets de la dette exigible. C'eût été ressusciter du papier-monnaie, revenir aux assignats et aux mandats de désastreuse mémoire : le Consulat se serait déshonoré et discrédité en retournant à semblable pratique, d'un échec d'ailleurs certain, car il n'était plus de force au monde qui fût capable de faire accepter au public un papier gagé sur des biens nationaux. Heureusement l'opposition des Anciens arrêta ce projet, un instant accueilli avec faveur par la commission des Cinq-Cents. On le retira et il n'en fut plus question. L'incident n'a d'autre intérêt que de prouver une fois de plus combien aigus furent les embarras de ces premiers jours, pour avoir égaré jusque-là le robuste bon sens de Gaudin.

Direction des contributions directes. — Mais déjà, à côté de ces pénibles expédients, apparaissaient des actes d'une haute portée et de bon augure pour le rétablissement de l'ordre.

L'agence des contributions directes qu'avait établie la loi du 22 brumaire an VI n'avait nullement répondu à l'attente du législateur : elle était restée impuissante, parce qu'elle avait été composée non de fonctionnaires spéciaux, mais des commissaires du Directoire près les administrations municipales, agents politiques, instables, absolument dépourvus de tout intérêt à la bonne marche du service qui leur était confié, sans compétence, sans dévouement, sans espoir d'avancement. « En conséquence, dit Gaudin dans son rapport (*Moniteur* du 27 brumaire), la confection des rôles n'éprouva presque aucune amélioration. Il en reste à faire pour l'an V, et un tiers de ceux de l'an VII (35000) est en retard... Telle était la situation de l'agence lorsque le Conseil des Cinq-Cents se proposa de la supprimer, et, décrétant que les rôles de l'an VIII seraient simplement recopiés sur ceux de l'an VII, rendit cette transcription aux administrations municipales. Mais l'expérience a démontré que toute simple que paraisse cette transcription on ne pourra l'obtenir des municipalités. Tous les efforts, toutes les dispositions pénales toujours éludées, toute l'activité de la correspondance ne pourraient la leur arracher avant un an et une semblable lenteur serait incompatible avec le

nouveau système de service qu'il est indispensable d'exécuter pour l'an VIII. » Rien d'étonnant à cette inaction obstinée : les administrations municipales n'avaient nul intérêt à mettre les rôles en état, avaient même le plus grand intérêt à ce qu'ils n'y fussent pas : indépendamment de la satisfaction de tenir le fisc en échec et de gagner par là dans les communes de la popularité, on avait au moins l'espérance, tant que le paiement n'était pas fait, d'obtenir des dégrèvements, ardemment, et pour ainsi dire universellement, sollicités (1). Ç'avait été l'erreur capitale de l'organisation des contributions directes par la Constituante que de confier le soin de les faire rentrer précisément aux gens qui avaient le plus d'intérêt à ce que cette rentrée ne se fît point, et la création en l'an VI de l'agence des contributions directes avait été non pas la correction, mais la continuation de cette erreur. « L'expérience de dix années, concluait Gaudin, a démontré jusqu'à la dernière évidence qu'il n'est que deux mesures qui puissent établir un ordre parfait dans les contributions directes, des receveurs liés par des soumissions et une direction des contributions entièrement dans la main du ministre des finances. »

C'est pourquoi la loi du 3 frimaire an VIII supprima l'agence des contributions directes et y substitua *une direction des recouvrements des impositions directes*, comprenant par département un directeur, un inspecteur, et un nombre de contrôleurs proportionné à l'étendue du département, au maximum 2 par arrondissement de recette (ils furent en tout 840). Cette direction était chargée uniquement (c'est-à-dire exclusivement) de la formation des matrices de rôles, d'après le travail préliminaire et nécessaire des répartiteurs, de l'expédition des rôles, et de la vérification des réclamations, lesquelles continueraient d'ailleurs à n'être jugées que par les corps administratifs (bientôt les conseils de préfecture). En somme cette loi substituait des fonctionnaires guidés par une idée unique et dépendants du ministre à des corps électifs sans compétence, sans activité, sans dévouement et sans direction : l'ordre succédait enfin à l'anarchie. La réforme, cette fois, fut efficace. « A l'aide de cet établissement, dont la dépense ne va pas à 3 millions, dit Gaudin (2), les rôles de l'an VII ont été achevés, ceux de l'an VIII ont été faits aussi promptement qu'on pouvait l'espérer et ceux de l'an IX ont été préparés avec une célérité telle que pour la première fois depuis la Révolution le recouvrement a pu commencer avec l'année même à laquelle les contributions appartenaient. » Mollien a admiré franchement ce

(1) Guinard, au Tribunat, 22 ventôse an VIII.

(2) Rapport du 1er ventôse an IX. — En effet une somme de 2.923.500 fr. allait suffire pour tous traitements et frais, alors que l'agence en avait coûté bien davantage et sans résultat.

prompt rétablissement de l'ordre, et il n'a pas ménagé les éloges au ministre « qui parvint à replacer du moins sur leur ancienne base l'assiette et la répartition des impôts directs... à rétablir le Trésor dans de meilleurs rapports avec ses comptables et dans ses droits sur eux. »

L'institution n'a pas été très bien vue des contribuables, et les conseils généraux de l'an VIII et en l'an IX s'en sont montrés peu satisfaits ; elle a pu avoir en effet quelque apprentissage à faire et les vices de la répartition, vraie cause de ces plaintes, ne furent atténués que plus tard. Aussi bien était-elle faite précisément pour faire cesser des abus dont ces contribuables profitaient souvent et pour défendre les intérêts du fisc : et à cet égard il est difficile de contester qu'elle ait bien rempli sa mission. Gaudin s'en est toujours loué, et lorsque, sous la Restauration, elle fut attaquée par quelques-uns de ces fanatiques pour qui tout ce qui s'était fait sous « l'usurpateur » devait disparaître, il la défendit avec la plus grande énergie « Assez de destructions ont marqué l'époque de notre Révolution ! Sachons du moins profiter d'une expérience acquise à si haut prix ! Ne renversons pas encore une fois de nos propres mains celles de nos anciennes institutions dont le rétablissement nous a été favorable et gardons-nous surtout de rétrograder vers ces idées novatrices dont nous avons payé si cher les imprudents conseils et qui sont jugées par le temps. L'existence de la direction générale des contributions directes... est la pierre angulaire d'un édifice dont vous auriez bientôt à regretter la ruine, et ce ne serait qu'en vous hâtant de le relever que vous pourriez échapper une seconde fois au désordre dans lequel l'esprit d'innovation avait naguère précipité nos finances. »

Soumissions des receveurs généraux. — La réforme n'était pas seulement utile par elle-même . elle en préparait une autre. La perception une fois assurée par la régularité et l'exactitude de la confection des rôles, il devenait possible d'obtenir des avances sur des rentrées certaines, point important pour ce gouvernement « pressé de toutes parts par le torrent des besoins ». Les deux choses étaient liées si étroitement que la seconde ne pouvait se concevoir sans la première.

Non pas d'ailleurs que Gaudin songeât à revenir aux « services » des receveurs généraux dont l'ancien régime avait tant abusé, à ce système ruineux qui aboutissait à faire prêter à l'Etat, à gros intérêts, un argent qui était à lui. Mais il était possible — l'idée en avait déjà été exprimée par le Directoire au lendemain du 18 fructidor et au Conseil des Cinq-Cents en messidor an VII au nom de la commission chargée de proposer les moyens d'assurer le service de l'an

VIII — de faire faire aux receveurs généraux des soumissions de verser en certains termes les contributions directes qu'ils étaient chargés de recevoir et de leur faire souscrire des rescriptions payables chaque mois, que l'État pourrait escompter. Le système pourrait réussir s'il existait un moyen de garantir absolument le paiement de ces rescriptions à leur échéance. Or Gaudin avait trouvé ce moyen, et c'était même à vrai dire la seule chose nouvelle de tout ce système, emprunté pour tout le reste au passé : faire verser aux receveurs généraux un cautionnement en numéraire égal au moins au 10e de la contribution foncière qu'ils avaient à recouvrer, afin qu'en tout état de cause une rescription du 12e ne pût jamais rester en souffrance, et déposer ces cautionnements dans une caisse spéciale, distincte du trésor public, caisse de garantie, et caisse d'amortissement aussi, dont les fonds, accrus de quelques autres ressources telles que les arrérages des rentes viagères et des pensions venant à s'éteindre, pourraient être utilisés pour un amortissement graduel de la dette publique. Sous l'ancien régime, les cautionnements, jetés de suite dans le gouffre sans fond des dépenses publiques, n'avaient été en réalité qu'un moyen détourné d'assurer aux receveurs généraux une inamovibilité de fait : ils allaient devenir maintenant un moyen de garantir la régularité de leur service et l'exact paiement de leurs obligations. Il était difficile d'imaginer plus heureuse combinaison. Aussi la loi du 6 frimaire qui, rompant avec un regrettable préjugé révolutionnaire (1), rétablit les cautionnements, est-elle un des grands titres d'honneur de Gaudin ; c'était vraiment comme dit Stourm « une richesse latente et certaine qui s'offrait spontanément au Consulat. » C'était bien une de ces choses « qu'on ne renversa que parce qu'il fallait renverser avec elles le gouvernement existant : maintenant qu'il faut consolider le nôtre, il faut restituer tout ce qui est bon, sage et utile, n'importe à quelle époque il puisse appartenir (2).

Cette loi du 6 frimaire obligeait les receveurs généraux à souscrire des obligations, payables par douzièmes, pour le montant des contributions directes de leurs départements respectifs, à fournir un cautionnement en espèces égal au vingtième du montant de la contribution foncière de leur département (cette proportion fut jugée suffisante), cautionnement productif d'un intérêt de 10 % pendant l'an VIII (taux alors très modéré, et qu'on évita de promettre pour plus longtemps dans l'espérance, qui se trouva fondée, que les progrès du crédit public permettraient de le diminuer par

(1) Cf. t. III, p. 123. 124, 144, etc.
(2) Chassiron, au Tribunat.

la suite), et faisait verser ce cautionnement dans une caisse distincte et séparée de la Trésorerie nationale, caisse chargée, entre autres choses, de garantir le remboursement des obligations protestées. « Il est remarquable, dit Gaudin à cette occasion, qu'au milieu de la pénurie extrême du Trésor national et des besoins sans cesse renaissants, le gouvernement ait proposé, au lieu d'appliquer directement au paiement des dépenses publiques le produit des cautionnements des receveurs généraux, d'en consacrer entièrement le montant à la garantie du nouvel effet qu'il se proposait d'émettre. » C'était chose nouvelle, en effet, et une rupture significative avec les errements du passé.

Théoriquement tout ce système est inattaquable : tout s'y tient, tout est admirablement agencé : mais la mise en marche n'en était pas sans présenter de sérieuses difficultés : difficulté d'obtenir les cautionnements désirés : difficulté d'obtenir des obligations payables en numéraire alors que les paiements des contributions se faisaient encore pour une forte part en bons de réquisition, bons d'arrérages de rentes et de pensions et autres valeurs mortes (1). De larges tempéraments durent être apportés à l'application de la loi. Dans certains départements, à cause de leur situation politique, elle n'était pas encore applicable, ce qui fit qu'il y eut des départements soumissionnés et d'autres qui ne le furent point ; il fallut consentir des rabais, consentir surtout des délais : la première obligation ne fut payable que le 30 germinal an VIII, et les autres de mois en mois, en sorte que les receveurs eurent en réalité 18 mois pour faire rentrer les contributions de l'an VIII, et qu'il continua même par la suite à leur être accordé de 15 à 22 mois selon les départements. On se contenta pour l'an VIII de 113 millions d'obligations, au lieu de 266 à quoi se montait le total des contributions directes : les recouvremens en espèces dépassèrent d'ailleurs sensiblement ces 113 millions. 10.800.000 francs de cautionnements furent versés rapidement dans la Caisse de garantie : les receveurs généraux avaient l'impression que le nouveau gouvernement était de ceux qu'il est utile et sûr de servir. Comme le dit Mollien « les agents du ministère des finances étaient plus disposés à acheter par quelques sacrifices la sécurité que donne

(1) « Je m'arrêtai d'abord devant cette difficulté imposante, avoue Gaudin... Mais frappé des avantages qui devaient résulter d'une exécution plus prompte, soit pour rétablir les recouvrements si longtemps négligés... soit pour procurer au Trésor des valeurs qui pussent au moins diminuer les embarras de son service, je finis, après y avoir beaucoup réfléchi, par m'abandonner à l'espérance, qui ne fut pas trompée, qu'avec des précautions suffisantes je pourrais prévenir le danger qui semblait balancer ces avantages. » C'était de sa part un acte de hardiesse incontestable.

le rétablissement de l'ordre qu'à conserver la chance des profits que le désordre facilite ». Comme les obligations protestées ne se montèrent en l'an VIII qu'à 4 millions et demi, rien ne fut plus aisé que de les payer, et même, constate Gaudin, le fait que quelques obligations furent protestées est ce qui contribua le plus au rétablissement de la confiance, car le public fut extrêmement frappé de la facilité et de la promptitude avec lesquelles la Caisse de garantie acquitta ces obligations protestées. Ces protêts d'ailleurs allèrent constamment en diminuant : encore de 4.744.000 en l'an IX (où arrivaient à échéance bien des obligations appartenant en réalité à l'an VIII), ce chiffre descend à 3.742.843 en l'an XI, à 2.156.000 en l'an XII, et est de moins en moins élevé par la suite. Nul doute d'ailleurs qu'il ne l'eût été bien davantage au début sans la prudente précaution qui fut prise de n'appliquer d'abord le système que très partiellement : longtemps encore les contributions rentrèrent mal (1), et c'est parce qu'on eut la sagesse de demander peu tout d'abord qu'on réussit à éviter un échec et à gagner la confiance du public, qui fut pleinement obtenue. « Elle s'est tellement attachée aux obligations des receveurs généraux, dit Gaudin, qu'elles sont devenues, dès le premier moment de leur émission, le principal instrument du service public: le crédit de ces obligations s'est amélioré de jour en jour par l'exactitude scrupuleuse avec laquelle il a été pourvu au remboursement du petit nombre de celles qui ont été protestées : et je ne crains pas de dire qu'elles iront de pair avec les meilleurs effets de commerce, aussitôt qu'il aura été possible de débarrasser la circulation d'une partie suffisante de la monnaie de cuivre dont nous l'avons trouvée surchargée. »

Le progrès ne fut pas moins sensible dans les conditions qu'il fallut subir pour l'escompte des obligations des receveurs généraux : le taux fut extrêmement élevé au début, alors que la défiance pour pour tous papiers d'Etat était le sentiment général : en l'an VIII le taux courant fut de 3 1/2 par mois, 42 % par an, et le 25 prairial, jour même de Marengo, le Trésor devait encore subir un intérêt de 5 % par mois, 60 % par an. Mais, aussitôt après, le gouvernement est suffisamment affermi et le rétablissement de l'ordre fait assez de progrès pour que les exigences des banquiers s'atténuent singulièrement : en l'an IX le taux ordinaire descend à 2 1/2, puis à 1 1/3 par mois : en l'an X à 1 1/4 ; en l'an XI à 3/4 ou

(1) Voir plus loin. — Obligé de recourir à tous les moyens pour hâter les rentrées, le gouvernement consulaire n'oublia pas celui de l'amour-propre : on promit au département qui au 20 germinal aurait acquitté la plus forte proportion de son dû de donner son nom à une des principales places de Paris, et de là est venue l'appellation de place des Vosges.

1/2 % (1), soit 6 % par an, ce qui est un très notable succès. « Je ne crois pas, dit Barbé-Marbois (rapport du 15 pluviôse an XI), que l'histoire de nos finances offre un autre exemple d'un passage aussi prompt du découragement à la confiance. »

Caisse d'amortissement.—Quant à la Caisse de garantie et d'amortissement, bientôt devenue, par un changement d'appellation significatif, Caisse d'amortissement, elle remplit brillamment sa double (et même sa triple) mission de garantir le paiement des obligations en souffrance — on sait que sa tâche fut peu lourde à cet égard — de contribuer à l'amortissement de la Dette (elle acheta en l'an VIII avec 5.220.000 francs provenant des cautionnements des receveurs généraux 686.234 francs de rente) et même de concourir à l'établisse- de la Banque de France en prenant de ses actions pour un capital de 5 millions, presque la moitié de son capital initial, selon le désir du Premier Consul. Elle fut régie d'abord (arrêté du 8 frimaire) par une administration de 3 membres, dont l'homme qui fut avec Gaudin le grand financier du Consulat et de l'Empire, Mollien, un contemporain de Gaudin, formé comme lui dans les bureaux de l'ancien régime finissant, attaché à la surveillance de la ferme générale, remarqué pour son intelligence et ses rares qualités, ayant exercé des fonctions publiques au début de la Révolution (il fut jusqu'au 10 août directeur de l'enregistrement et des domaines à Evreux), rentré dans l'ombre lorsque les hommes de valeur furent écartés ou durent se retirer, et tout prêt, lorsque le pouvoir passa en de meilleures mains, à faire profiter des gouvernements réguliers de ses talents, non encore prouvés, mais pressentis. Le Premier Consul aimait les hommes de cette trempe, et il n'est peut être point de ses ministres à qui il ait témoigné plus de confiance, confiance d'ailleurs justifiée, qu'à Gaudin et Mollien. La Caisse passa, lorsque le décret du 23 messidor an IX jugea bon de sortir « de cette ornière de républicanisme », sous la direction unique de Mollien, grâce auquel elle réussit au point

(1) Le 11 frimaire an XI Bonaparte écrivait à Barbé-Marbois (Correspondance, VIII, 154) : « 1/2 % ou point de négociation.... Je ne veux pas donner un escompte de 3/4 : c'est là mon dernier mot ». Toutefois après la rupture du traité d'Amiens il fallut bien subir davantage : lors d'un traité du 23 thermidor an XI pour le service de l'an XII on dut consentir 3/4 %. Mais on jugea bon de dissimuler cette concession pour tâcher de maintenir le taux de l'escompte sur un pied modéré, chose si utile au commerce et aux affaires ; on évita donc d'énoncer le chiffre de 3/4 % et par une modification de dates on fit que les 3/4 furent réellement accordés sans en avoir l'air. (AF IV 1321). Il n'en est pas moins vrai que le Trésor n'était plus, comme jadis, dans l'onéreuse dépendance des faiseurs de services, et que le temps n'était plus, où comme disait Barbé-Marbois, « l'homme d'Etat se croyait perdu sans ressource, quand ils menaçaient de l'abandonner à sa mauvaise destinée, s'il voulait s'affranchir de leur tyrannie. »

de paraître dépasser même les espérances de son directeur. « Il ne restait donc, dit celui-ci, à la petite administration dont j'étais chargé, que 5 millions et quelques 100.000 francs pour garantir plus de 200 millions d'obligations... Elle fut exacte à rembourser les obligations protestées... et à exercer son recours sur les receveurs généraux débiteurs... et à prévenir les protêts eux-mêmes en escomptant d'avance et dans le premier mois de leur échéance ceux de ces effets dont le paiement exact sur les lieux pouvait laisser quelque doute... D'où le phénomène d'une caisse publique prêtant à toutes les autres... Mais en éprouvant le besoin de se confier à un meilleur avenir, toute innovation était considérée comme une amélioration, et c'est surtout cette disposition des esprits qui soutenait, dans l'influence qu'on lui attribuait sur le crédit public, le frêle établissement dont on n'avait emprunté que le nom à l'Angleterre... On croyait ses ressources inépuisables parce qu'aucun de ses paiements n'éprouvait de retard. » Elle était tenue dans un ordre parfait, grâce à Mollien, qui y introduisit de sa propre autorité la comptabilité en partie double, à laquelle il était fort attaché : « On n'aurait pas manqué, dit-il (1), de dire qu'il n'était pas de la dignité d'une administration publique d'emprunter des formules commerciales, et de m'opposer les ministres qui avaient vainement tenté cette prétendue réforme. Je trouvais qu'il valait mieux pour moi me passer de permission que de m'exposer à la censure implicite et peut-être à l'interdiction explicite d'une méthode que je regardais comme ma sauvegarde dans le sentier encore mal tracé que je devais ouvrir... (et lorsque la chose fut connue) les résultats obtenus avaient assez recommandé son arithmétique pour qu'on ne cherchât plus à en contester la forme. »

Lois financières diverses. — La difficulté de subvenir aux dépenses quotidiennes n'en restait pas moins pressante, et la politique d'expédients n'avait pas dit son dernier mot. On avait songé, puis renoncé, à une création d'inscriptions gagées sur des biens nationaux. Mais d'autres combinaisons sur les biens nationaux étaient possibles. Il existait sur les ventes antérieures un arriéré de paiement évalué à 27.901.000 en papier et à 57.611.400 francs en numéraire, en comptant 2 francs numéraire pour 100 francs les effets de la dette publique admissibles en paiement de la seconde partie de la mise à prix et de la portion surenchérie, d'après les lois des 16 brumaire et 9 germinal an V et 9 vendémiaire an VI. Relever ces acquéreurs en retard de la déchéance qu'ils avaient encourue, à condition qu'il

(1) *Mémoires*, I, 227.

s'acquittassent dans un délai donné, était une opération tout indiquée et qui ne se fit pas attendre. Une loi du 11 frimaire donna à tous les retardataires jusqu'au 1er vendémiaire an IX pour payer en numéraire les sommes dues en assignats et mandats, selon la valeur vraie d'après le cours de ces papiers au jour du procès-verbal de la vente ; quant aux acquisitions faites sous le régime de la loi de brumaire an V et lois suivantes, 2 francs numéraire pour 100 francs en bons 2/3 et autres effets de la dette publique : un mois de délai — délai insuffisant et qui fut prorogé par la suite jusqu'au 1er germinal — était accordé pour déclarer l'intention de profiter de la loi et souscrire en conséquence des obligations payables de 2 mois en 2 mois à partir du 1er pluviôse, avec intérêt à 5 % depuis l'époque des paiements non effectués jusqu'au moment de la libération. Il y avait là un moyen de se procurer une notable quantité de papier assez bien garanti et facilement escomptable : Ramel estime, dans ses *Finances de la République en l'an IX*, qu'on eût pu en tirer 50 ou 60 millions : le produit réel fut certainement bien moindre (1) ; les déchéances ou les abstentions furent nombreuses. Il est encore plus difficile de chiffrer les résultats d'une loi du 3 nivôse sur la mise en vente de terrains et domaines nationaux sis à Paris entre le jardin des Tuileries et les rues Saint-Florentin et Saint-Honoré ; de celle du 21 nivôse qui autorisa les débiteurs de rentes foncières envers l'Etat (il en existait pour environ 3 millions et demi, représentant un capital de 52 1/2), à les racheter pour 15 fois la rente, en payant 1/10e dans le mois et les 9 autres 10es en 3 obligations, de 6 mois en 6 mois (2) ; de celle du 23 nivôse pour l'aliénation, sur une mise à prix de 15 années de revenu, des marais salants appartenant à l'Etat sur les côtes de l'Atlantique et de la Méditerranée ; de celle du 11 frimaire donnant aux commissaires de la Trésorerie nationale tous pouvoirs pour recouvrer les débets des receveurs et payeurs-généraux des départements ainsi que des différentes régies nationales : on en espérait 5 millions, et il ne semble pas, au milieu de l'obscurité des

(1) On en avait espéré 30 millions : on n'en avait pas obtenu plus de 10 vers l'été de l'an VIII, avec peu d'espérance d'augmentation.

(2) On songea aussi à faire racheter les rentes *mixtes*, c'est-à-dire contenant « un alliage impur » de stipulations féodales, et, comme telles, pouvant être considérées comme abolies par le décret du 17 juillet 1793 (Voir p. 101) Mais on y renonça, crainte de trop grandes résistances : « Il ne faut pas oublier, disait le projet du gouvernement lui-même, que les froissements produits par les crises révolutionnaires ne pourraient être tous complètement réparés : trop tenter sur ce point serait moins justice qu'imprudence : et lorsqu'il s'agit de calmer la tempête et de rétablir sur de solides fondements la tranquillité générale c'est toujours avec mesure et discrétion qu'il faut revenir sur le passé. » Sages considérations, tout à fait caractéristiques des tendances du gouvernement consulaire, si profondément différentes de celles du gouvernement précédent.

comptes de ce temps, qu'on en ait tiré plus de 650.000. Peut-être le succès eût-il été plus grand si avait pu être rendue plus tôt l'importante loi du 1er pluviôse, qui changea entièrement l'administration du Trésor public, supprima les commissaires de la trésorerie, institution usée et décriée par tout ce qu'elle avait fait ou laisé faire sous le Directoire, institua une direction générale du Trésor et subordonna cette administration, confiée au conseiller d'Etat Dufresne, au ministre des finances. Dufresne avait été premier commis de Necker : la tendance du Premier Consul à recruter son haut personnel financier dans celui de la fin de l'ancien régime se manifestait chaque jour davantage. Bien lui en prit, car il se procura ainsi un personnel d'élite. Au ministère Gaudin et Mollien : à la direction du Trésor Dufresne, et après sa mort en 1801, Barbé-Marbois, pour qui elle allait être transformée en ministère du Trésor public ; au Conseil d'Etat, Defermon, directeur de l'enregistrements et des domaines : au Consulat lui-même, Lebrun : que d'hommes, dans cette illustre pléiade, auraient mérité le magnifique éloge que faisait Barbé-Marbois de Dufresne, le proclamant au lendemain de sa mort « l'homme le plus propre par son intégrité, ses lumières, sa fermeté et sa prudence, à ramener l'ordre dans le Trésor et à lui rendre par degrés une nouvelle existence ! »

Un peu plus productive fut la loi militaire du 17 ventôse (beaucoup moins rigoureuse que celle de fructidor an VI) qui maintenait dans leurs foyers les réquisitionnaires et conscrits ayant obtenu des exemptions de service, à condition de fournir un suppléant ou de payer 300 francs (1) : elle paraît avoir procuré une somme de 12 millions, venue tout à fait à point pour préparer la campagne qui aboutit à Marengo.

Bons de réquisition et délégations. — Mais les seuls procédés vraiment productifs ne pouvaient être que ceux qui permettraient au système des obligations des receveurs-généraux « principale ressource du Trésor public, disait Gaudin (2) — de prendre toute l'extension qu'on n'avait pas osé lui donner tout d'abord, et pour cela une préface indispensable était de chasser des caisses publiques les

(1) Ces exemptés pouvaient se croire à l'abri de toute obligation ultérieure, mais il faut dire que les exemptions avaient été accordées dans des conditions bien suspectes : dans le seul département du Loiret un officier envoyé par le ministère de la guerre avait dû annuler 1200 congés accordés par le jury (rapport du conseiller d'Etat Lacuée sur sa mission en l'an IX). Les indigents étaient dispensés de l'obligation de fournir un remplaçant, dans les cas donnant lieu à remplacement : or, jusqu'à 50 fr. de contributions directes, y compris celles des parents, on était réputé indigent.

(2) Conseil d'administration des finances du 17 thermidor an VIII (AF IV 1248).

diverses « valeurs mortes » qu'il avait bien fallu y admettre, l'Etat n'en ayant point d'autres pour payer la plupart de ses créanciers (1). Il y en avait de 3 sortes principales, les bons de réquisition, les délégations, et les bons de rente (2). Les deux premières attirèrent dès l'hiver de l'an VIII l'attention de gouvernement : c'est seulement à la fin de cette même année que l'on pourra se débarrasser de la troisième.

Les réquisitions avaient recommencé, au milieu des grandes misères de l'an VII, à être le moyen principal, et même presque unique, d'entretien des armées, que la victoire avait précédemment permis de faire vivre aux dépens de l'étranger, et que la défaite venait maintenant de faire refluer sur le sol de la France, au grand détriment de nos finances. Peut-être même, disait une circulaire de Gaudin aux préfets du 28 ventôse an VIII « se continuent-elles encore sur quelques points, commandées par la pénurie du Trésor public, qu'elles aggravent en tarissant les recettes à leur source, en augmentant la dépense sans assurer le service, et en donnant aux comptables infidèles l'occasion trop facile de spéculer aux dépens des contribuables sur la perte des effets qu'ils reçoivent en paiement... » Ces réquisitions étaient en effet payées en *bons de réquisition*, fort dépréciés, et il était facile aux percepteurs et receveurs de transformer en ce mauvais papier les quelques écus qu'il leur arrivait de recevoir. Aussi les bons de réquisition étaient-ils « une source effrayante de fraudes et de dilapidations » (3). Une loi du 27 vendémiaire an VIII qui leur assignait comme débouché le paiement des contributions de l'an VIII empêchait de leur refuser cette destination, mais subordonnait cette admission à un acquittement préalable de toutes les contributions antérieures à l'an VIII : il restait possible de les écarter des contributions de l'an VIII en les écartant du paiement des contributions arriérées, et c'est ce que s'empressa de faire un arrêté du 29 frimaire. En outre un inventaire général des bons existants chez tous les comptables, receveurs-généraux et percepteurs, dut être fait par les administrations municipales : les porteurs de bons durent en faire la déclaration : c'était le moyen d'en connaître la quantité exacte, quantité jusqu'alors profondément ignorée. Cette connaissance acquise, les bons furent destinés soit à être liqui-

(1) Une nomenclature des valeurs que le Trésor reçoit en paiement, tant des contributions que des capitaux et fruits des domaines nationaux. (AF IV 1087) en mentionne jusqu'à 62.

(2) Les bons de rente étaient ces bons au porteurs de 20 et 25 fr. que tous les 6 mois le Trésor faisait fabriquer pour subvenir au paiement des rentes et pensions. Une loi du 27 brumaire venait précisément d'en faire fabriquer pour 39.500.000 fr.

(3) Discours de Fabre de l'Aude au Tribunat, 22 ventôse an VIII.

dés et payés par le ministère de la guerre, soit à être versés, après vérification, en paiement des contributions de l'an VIII et années antérieures par arrêté du 22 germinal, l'abus étant désormais moins à craindre. Vers le début de l'an IX ce papier encombrant et ruineux avait à peu près disparu ; quant aux réquisitons elles-mêmes, elles durèrent plus longtemps (1).

De plus grave conséquence étaient les délégations, véritable droit de prélèvement direct sur le produit de certains impôts ou sur le contenu de certaines caisses, donné à des créanciers et surtout à des fournisseurs, qui se les arrachaient par des moyens que l'on devine aisément : c'était une source constante d'abus, de trafics infâmes, de manœuvres déloyales, au détriment du Trésor (2), et aussi à celui des délégataires eux-mêmes, si la même recette se trouvait déléguée à plusieurs personnes, ainsi qu'il s'était pratiqué constamment sous le Directoire (3). Mais c'était surtout une cause permanente d'incertitude dans les prévisions budgétaires, car les revenus publics se trouvaient ainsi captés à leur source, et la Trésorerie devenait comme étrangère aux recettes. Le rétablissement de l'ordre était une chimère, tant que cet abus, renouvelé des plus mauvais temps de l'ancien régime, subsisterait. Néanmoins, comme les engagements pris étaient formels et comme c'était le seul moyen pour ce gouvernement ruiné d'obtenir encore quelques fournitures, on n'avait pas cru possible d'y renoncer, et les Anciens, précisément dans la fameuse séance du 19 brumaire, avaient rejeté une résolution du 6 qui les supprimait de fait, en prélevant sur des contributions arriérées une somme de 50 millions spécialement affectée à payer

(1) Dans le même discours Fabre de l'Aude expose que le gouvernement a pris les meilleures précautions pour les faire cesser, mais que la nécessité et le manque de recettes l'y ont toujours ramené malgré lui. — Encore en fructidor an VIII, pour transporter un parc d'artillerie d'Antibes à l'armée du général Brune, Fauche, préfet du Var, sera obligé de réquisitionner 600 chevaux ou mulets et de frapper un emprunt, qui était en réalité un emprunt forcé, de 40.000 francs.

(2) Cependant en thermidor an VII les délégataires avaient consenti à abandonner le quart de leurs délégations, sous promesse de remplacement par d'autres valeurs, et c'était cet abandon qui avait servi de gage aux Bons du Syndicat. Mais ce patriotisme n'était pas chez eux chose ordinaire. Les abus étaient énormes. « La cupidité, dit Barbé-Marbois dans son compte-rendu de l'administration des finances du 15 nivôse an XIII, fut stimulée par la grandeur des bénéfices, et de faux bons furent fabriqués : aux premières poursuites qui furent faites contre les auteurs de faux bons, les récriminations de quelques comptables contre leurs subordonnés, de ceux-ci contre leurs chefs, présentèrent un spectacle déplorable d'agents qui se rejetaient mutuellement la honte d'un délit qui leur était commun. »

(3) Aussi les gens avisés prenaient-ils leurs précautions : des délégataires avaient envoyé des mandataires pour s'opposer au besoin au détournement des fonds délégués. « Mesure outrageante, dit Sabatier (*Coup d'œil sur l'importance du crédit*), qui ajoute au discrédit en signalant la méfiance du prêteur. »

les délégations : et cela sur le rapport de Lebrun, qui tout en blâmant sévèrement la pratique des délégations, avait exprimé sur la nécessité de tenir la parole donnée des considérations d'une incontestable justesse : « La résolution porterait atteinte je ne dis pas au crédit national, mortellement blessé par tant de lois imprévoyantes et désastreuses, mais à l'honneur du Conseil des Anciens, qui veut relever le crédit sur la base des principes et de la loyauté. Si nous sommes fidèles à nos promesses, ce crédit, dont chaque jour vous déplorez la perte, renaîtra bientôt plus grand et plus vigoureux qu'il ne fut aux plus beaux jours de notre prospérité. Vous aurez alors non plus de ces fournisseurs avides qui se nourrissent des privations de nos défenseurs et de la sueur du peuple : vous aurez des régisseurs tels qu'on en eut quelquefois sous la monarchie, qui honorent leurs fonctions par leurs talents et leur désintéressement... et laissent à leurs enfants leur probité, leur intelligence et l'estime publique. » On ne pouvait mieux dire ; et il est regrettable que le Consulat, sous l'empire de la nécessité, ait dû manquer ici à son programme de fidélité inaltérable aux engagements de l'Etat. « Le salut de tous, disait Gaudin dans un rapport aux Consuls, exige impérieusement que le gouvernement se ressaisisse de l'ensemble de ses moyens, qu'il en dirige l'application tant au service courant qu'au service arriéré, que les fonds soient régulièrement versés dans les caisses de dépense du Trésor. » Ainsi fut pris (après d'ailleurs qu'on eut fait vainement appel au patriotisme des délégataires, qui ne voulurent rien abandonner de leurs droits) l'arrêté du 15 nivôse an VIII, qui, considérant « que les délégations faites à un grand nombre de fournisseurs d'une forte partie des contributions arriérées pour les années V, VI et VII, occasionnent une confusion qui favorise tantôt la stagnation des fonds dans les caisses des percepteurs, tantôt la violation de ces caisses de la part des autorités locales, dont les dispositions particulières contrarient souvent celles que le gouvernement avait faites pour l'ensemble du service général », ordonne cessation de tout paiement aux délégataires sur les contributions et autres produits arriérés des années V, VI et VII, versement de tous les fonds à la caisse du payeur-général, à la seule exception des centimes additionnels et du produit du droit de passe, interdit à toute autorité civile ou militaire de disposer d'aucune somme versée dans les caisses publiques autrement qu'en vertu d'ordonnances du ministre compétent. 65 millions de délégations se trouvaient ainsi frappés dans les mains de leurs détenteurs (1) non pas sans doute d'une répudiation absolue,

(1) 65.159.619 (AF IV, 1248). Parmi ces délégataires se remarquent les noms de quelques fournisseurs connus, pas toujours très favorablement connus : Carrié et Bézard, Vanlerberghe, Bodin, Ouvrard, etc.

mais d'une transformation pour eux dommageable, car on se bornait à leur égard à une promesse vague de remboursement, ou à une admission en paiement, comme numéraire, de biens nationaux : les Consuls devaient déterminer chaque mois la portion des recettes publiques à affecter au paiement des délégations.

On s'avisa même qu'il y avait dans cette opération un peu rude un moyen de se procurer du comptant. « J'exigeai, dit Gaudin (Notice historique sur les finances), que les porteurs de délégations fissent l'avance de sommes d'abord égales, puis supérieures, au montant des délégations dont le remboursement serait accordé, et je m'engageai à leur donner pour le tout des valeurs d'un recouvrement ou d'un emploi bien assurés : elles devaient mettre ceux qui traiteraient avec le Trésor à portée d'obtenir des maisons de banque les crédits qui pourraient leur être nécessaires pour remplir leurs engagements.» Gaudin appréciait ainsi, avec quelque peu d'exagération, des obligations souscrites par des acquéreurs de biens nationaux, par des débiteurs de capitaux de rentes foncières, des débiteurs de cautionnement, etc. C'était proprement sinon forcer au moins inviter fortement des créanciers à prêter encore pour être remboursés, et pour l'être en valeurs que le Trésor aimait évidemment mieux voir entre des mains étrangères que dans ses coffres. Il reçut ainsi une somme que l'absence de documents ne permet pas de chiffrer, mais qui, quelle qu'elle ait été, lui fut certainement profitable, en même temps que la suppression des délégations lui rendait la disponibilité de ses recettes. Y eut-il, dans cette affaire des délégations, banqueroute, comme l'affirme ce pamphlétaire parfois si clairvoyant, mais encore plus haineux, d'Ivernois, qui, aussi violemment hostile au Consulat qu'il l'avait été au Directoire, emploie ce mot dans son opuscule, *Des Causes qui ont amené l'usurpation du général Bonaparte et qui préparent sa chute* ? Le mot est dur et d'une exagération évidente : ce qui est vrai, c'est que les délégations étaient un triste héritage des dilapidations du Directoire, dont le Consulat devait à tout prix se débarrasser, sous peine de prolonger un désordre désastreux : c'est qu'il y a des abus qui en entraînent forcément d'autres à leur suite, et que la véritable responsabilité en incombe à ceux qui les ont introduits, non à ceux qui les extirpent — non cependant, selon la juste observation de M. Stourm, sans y perdre quelque peu de leur bonne renommée (1).

(1) Dans la réunion de négociants parisiens du 17 pluviôse an VIII dont on a vu plus haut l'histoire, le Premier Consul a justifié ainsi l'arrêté relatif aux délégations : « A quel gouvernement, successeur d'un régime désastreux, serait-il défendu de se permettre de juger les engagements pris avant lui ? Les délégations sont-elles le résultat d'un examen de droits reconnus, d'un compte apuré ? Ce sont des ordonnances de ministres, et de quels ministres ! De ceux qui ont porté la discorde et la corruption dans l'administration de la guerre, et qui

Les cautionnements. — Avec la suppression des délégations on évitait une disparition de recettes : avec l'extension du système des cautionnements, qui fut un des procédés favoris du Consulat, on en créa. C'était encore la résurrection d'une pratique ordinaire à l'ancien régime : Gaudin, comme on sait, excellait dans ces sortes de reconstructions.

On s'était bien trouvé sans doute de ceux des receveurs-généraux, car une loi du 7 ventôse, généralisant l'institution, en exigea des régisseurs, administrateurs et employés des régies de l'enregistrement et des domaines, des douanes, des postes, de la loterie nationale, et même des notaires, avec spécification que les fonds en provenant seraient mis à la disposition du gouvernement pour être employés aux dépenses de l'an VIII ; à compter de l'an IX il devait être fait un fonds spécial pour le paiement des intérêts à 5 % de ces cautionnements et à compter de l'an X un fonds de 2.500.000 francs pour le rétablissement du principal dans la caisse d'amortissement. Le chiffre des cautionnements était fixé en bloc pour chaque administration, sauf à celle à le répartir entre ses membres d'après un état soumis à l'approbation ministérielle : 5 millions pour l'enregistrement et les domaines, 3 pour la loterie, 500.000 pour les postes, 500.000 pour les douanes : pour les notaires des sommes variant de 400 à 6.000 francs. C'était pour le Trésor un boni d'environ 18 millions, qui rentra, semble-t-il, sans ces lamentations et ces extorsions qui accompagnaient trop souvent sous l'ancien régime les fameuses « augmentations de gages » imposées à de malheureux officiers : et ce seul fait indique les progrès déjà réalisés dans l'aisance publique.

Le procédé fut jugé si bon qu'on en étendit de plus en plus l'application : une loi du 27 ventôse astreignit à un cautionnement égal au 20e de la contribution foncière dont la perception leur était confiée les receveurs particuliers d'arrondissement qu'elle instituait (avec une indemnité ou pour mieux dire un intérêt de 10 %) : la loi judiciaire du même jour, les avoués et les huissiers : une autre du 4 germinal, les payeurs et caissiers du Trésor public. 32 millions, dont 8 en numéraire et 24 en obligations payables de 3 mois en 3 mois, tel paraît avoir été le rendement pécuniaire de cette institution des cautionnements, qui ne fut pas pour peu de chose dans la mise sur pied de l'armée de Moreau et dans la constitution de la fameuse armée de réserve, dans la prestigieuse campagne d'Italie, le passage des Alpes et la féconde victoire de Marengo - On ne s'arrêta pas en si beau chemin : c'est au fond

ont souscrit des marchés tels que celui d'Ouvrard !... Serait-il donc si injuste de remettre à la paix ces paiements ? (Ne serait-ce pas faire) tout ce que pourrait exiger une probité même scrupuleuse en leur offrant l'alternative d'attendre ou de réaliser en domaines nationaux ! » (AF. 1248).

pour avoir des cautionnements que la loi du 27 ventôse an IX, ressuscitant sous une meilleure forme une des institutions les plus détestées de l'ancien régime, établit à Paris 80 commissaires-priseurs vendeurs de meubles : une autre du 28 ventôse des bourses de commerce, avec agents de change et courtiers de commerce, tous tenus à des cautionnements de 6.000 à 60.000 pour les premiers, de 2.000 à 12.000 pour les seconds : et ces bourses de commerce rendirent de tels services, au moins pécuniaires, que le gouvernement les multiplia dans d'invraisemblables proportions : au cours des mois qui suivent l'institution s'étend à des localités telles que Honfleur, Niort, Pézenas, Narbonne, Auch, Châtellerault. Un peu plus tard la création des percepteurs sera une nouvelle cause de versement de cautionnements. Le produit total de tous ces cautionnements atteindra plus de 40 millions en l'an XII, et, sous l'Empire, dépassera 100.

Outre cette ressource les cautionnements avaient aux yeux du premier Consul l'avantage essentiel d'écarter de ces fonctions, et tout particulièrement de celles d'agents de change, des hommes à intentions peut-être douteuses ; il tenait par-dessus tout à limiter leur nombre et à les faire nommer par le gouvernement, afin de ne pas laisser ouvert à tous l'accès de cette profession délicate qui gouverne le marché des fonds publics. « Le crédit public et particulier, disait le tribun Regnauld de Saint-Jean-d'Angely au Corps Législatif en défendant le projet qui devint la loi du 28 ventôse an IX, est arrêté dans son essor, contrarié dans ses développements, par la composition scandaleuse et effrayante de cette masse d'agents de la Bourse qui, à Paris sont au nombre de 600 et plus... Dans un moment où la hausse des fonds publics signale aux étrangers la sûreté et l'accroissement des sommes qui seront placées dans ces fonds, lorsque les fonds publics anglais présentent un état proportionnellement rétrograde... il faut que la France pacifiée, bien ordonnée dans son administration, offre aux étrangers et au placement de leur fortune tous les genres d'attraits, d'avantages, de garantie, de confiance : il faut que l'Angleterre éprouve, avec le juste abandon de ses alliés détrompés, la prudente désertion des capitaux... effrayés par sa dette immense qui la constitue en pauvreté réelle... Le moment est venu de faire aussi cette guerre de crédits et de capitaux dont la Bourse de Londres a eu depuis 9 ans l'initiative et pour laquelle la paix continentale et l'ordre renaissant au dedans nous fournissent des armes si puissantes et si heureuses. Mais pour les employer avec succès il faut, sur toutes les places, une épuration des instruments qui doivent nécessairement être employés dans ce nouveau genre de combat. » C'était l'expression même de la pensée de Napoléon, assez porté à concevoir la Bourse comme un champ de bataille d'où il fallait bannir toute

manœuvre fausse ou suspecte. « Puisque, disait-il à Mollien dans une célèbre conversation plus ou moins fidèlement reproduite par celui-ci dans ses Mémoires, vous convenez qu'il importe à la considération du gouvernement au dedans et au dehors que le cours de sa dette se maintienne en état progressif, la conséquence naturelle de votre aveu est son droit de police et de surveillance sur ceux qui ne spéculant que sur la variation de ce cours ont souvent intérêt à lui imprimer un mouvement rétrograde... » Il fallait donc un corps d'agents de change disposé à exercer ce droit de police et de surveillance, et étranger à ce monde d'agioteurs « qui agite et égare l'opinion toujours tellement avide de nouveautés et d'erreurs, surtout en France, que plus on la trompe plus on a d'empire sur elle... » (1)

Paiement des rentes en numéraire. — « Le service du Trésor, dit Gaudin dans sa notice, ne put marcher pendant les premiers mois de l'an VIII que par ce qu'on appelait des affaires : car les transanctions qui s efaisaient journellement avec les délégataires et aussi avec les porteurs d'anciens décomptes arrêtés par les ministres n'étaient pas autre chose. Mais vers le neuvième mois l'exécution du nouveau système se trouva assez avancée pour que j'aie pu renoncer à ces expédients et proposer un plan de service pour le dernier trimestre en affectant des produits certains aux dépenses qui devaient être acquittées dans cet intervalle. » En d'autres termes il fallut pendant les premiers mois du Consulat vivre d'expédients, mais vers prairial, au moment même où Marengo, cette seconde fondation du Consulat comme l'a si bien montré Albert Vandal, affermissait l'existence, jusque-là assez incertaine, du gouvernement consulaire, les difficultés s'atténuent, les recettes deviennent plus assurées, la pensée de ceux qui dirigent les finances cesse d'être aussi exclusivement dirigée vers les moyens de se procurer du comptant : on songe davantage à l'avenir, à l'amélioration des procédés, à la destruction des abus. Symptôme très heureux, on est plus disposé à payer, et moins pressé de recevoir : des arrêtés sont pris le 24 floréal pour régler la manière de procéder sur les réclamations en matière de contributions, le 1er prairial pour la reprise du paiement de la solde arriérée de l'an VIII, le 24 pour accélérer la fixation des soldes de retraite : et le 16 thermidor un autre viendra pour tempérer la rigueur et réprimer les abus des contraintes en matière de recouvrement des contributions, cette plaie

(1) Le nombre des agents de change varia : tantôt 80, tantôt 100. — Napoléon a songé à se servir de leur chambre syndicale pour démentir certains bruits répandus à la Bourse : il ne fut pas donné suite à ce projet.

léguée par le Directoire au Consulat, à laquelle on n'avait pas encore osé toucher, et dont on sait toute la gravité.

Ce n'est pas que les fonds rentrent de façon toujours satisfaisante, que les paiements soient à jour, que la marche des administrations publiques soit toujours assurée. Le croire ce serait croire que le gouvernement de Bonaparte a eu le don de faire des miracles : la vérité, plus modeste, est qu'il a lentement et péniblement, mais de manière continue, amélioré l'affreuse situation que lui léguait le Directoire, et que les traces de cette lamentable pénurie furent longues à disparaître : à la fin de l'an VIII on voit encore des employés de la préfecture de l'Aube représenter, dans des lettres désespérées, qu'ils sont depuis 8 mois sans traitement (1), ou Creuzé-Latouche implorer la pitié du Premier Consul pour plusieurs de ses collègues de l'Institut réduits à la détresse par la non-réception depuis des mois et des années de leur indemnité (2), ou des employés de la préfecture de police à Paris, être aux prises avec les mêmes misères (3). Mais des faits de ce genre, auparavant continuels, se font maintenant plus rares.

Ils l'étaient si bien que les victimes par excellence de l'affreuse pénurie financière continuelle depuis le commencement de la Révolution, les rentiers, payés depuis si longtemps soit en papier qui ne valait rien soit en promesses qui ne valaient pas mieux, étaient, chose encore quelques mois auparavant invraisemblable, à la veille de l'être en espèces. L'arrêté du 28 germinal ordonna encore fabrication de 39.500.000 francs de bons au porteur pour le paiement des rentes et pensions du 1er semestre an VIII : ce fut le dernier qui ordonnât un si fâcheux expédient. Celui du 23 thermidor ordonna le *paiement en numéraire* (4) du second semestre, à partir du 1er nivôse, par l'intermédiaire de la Banque de France. Mémorable événement, analogue dans notre histoire financière à ce qu'était Marengo dans notre histoire militaire. Cependant la promesse seule ne suffisait pas pour exciter l'enthousiasme : le gouvernement précédent n'avait pas été avare de semblables déclarations, et chaque fois qu'avait été

(1) Lettre du sieur Dubreuil au ministre de l'intérieur 1er fructidor an VIII, F4 1096 : rapport de Français de Nantes sur la 8e division (Rocquain, *Etat de la France*, p. 63).

(2) De Lanzac de Laborie, *Paris sous Napoléon*, I, 228.

(3) Aulard, *Paris sous le Consulat*, I, 569. — Il semble d'ailleurs que les employés de la préfecture de police aient été tout particulièrement mal traités : au début de prairial ils n'avaient encore rien touché depuis le 1er nivôse (*Ibid*, I, 374).

(4) La Banque de France fit payer cher ce service : il en coûta à l'Etat près de 1.200.000 en l'an IX. Les progrès du crédit public permirent de réduire cette charge à 700.000 en l'an X. En l'an XI on put cesser de recourir à l'intermédiaire de la Banque.

promis le paiement en numéraire, ç'avait été pour aboutir à la création d'un nouveau papier. C'est lorsque, le 1er nivôse arrivé, il fut prouvé que cette fois l'engagement pris était tenu, qu'une véritable fusée de hausse porta nos fonds publics à des cours depuis longtemps inconnus. Le 18 brumaire à lui seul avait élevé le tiers consolidé de 11,38, son cours du 17 brumaire, à plus de 19 vers la fin du Consultat provisoire, après 21 et 22 pendant quelques jours : puis après des cours moyens de 22 à 23 Marengo les avait portés de 30 à 35, même à 38 le lendemain de la nouvelle de la grande victoire, l'arrêté du 23 thermidor à 37 : Hohenlinden, l'échec de l'attentat de la machine infernale, enfin le paiement des rentes en numéraire, firent coter le tiers consolidé 42, 43, 47, bientôt même 50 et 60: il n'est pas d'exemple dans notre histoire d'un aussi rapide relèvement des fonds publics, et si l'on veut bien réfléchir aux immenses avantages de cette hausse des rentes pour le rétablissement de la valeur des biens fonds, gravement dépréciés, pour la baisse générale du taux de l'intérêt (1), pour le développement de la prospérité, on ne peut méconnaître que ces premiers mois du Consulat présentent à cet égard un spectacle véritablement merveilleux. C'était la première fois, depuis bien longtemps, qu'une loi s'occupait des rentiers pour autre chose que pour leur imposer quelque nouveau sacrifice : la première fois que ces infortunés, habitués à être toujours placés au dernier rang dans l'affectation des crédits ou dans l'ordre des paiements, voyaient leurs droits reconnus. Saint-Aubin a salué avec raison cette tardive réparation d'innombrables injustices ; les rentiers prenant le pas sur les fournisseurs, c'était le crédit de l'Etat, jusqu'alors sacrifié au crédit particulier et temporaire d'un gouvernement, replacé enfin, comme il doit l'être, au premier rang. On a beaucoup attaqué, et sans mesure, les prétendus manques de foi dont le gouvernement napoléonien se serait rendu coupable, affaire des délégations, liquidation de la dette en l'an IX, décret du 25 février 1808 préparant d'injustes déchéances, etc.; la vérité est cependant que ce gouvernement a fait beaucoup pour les créanciers de l'Etat, par conséquent pour le crédit de l'Etat lui-même, et plus qu'aucun autre n'avait fait depuis longtemps.

(1) Il baissa, en effet, très vite. « On ne prêtait qu'à 3 % par mois et sur gages mobiliers: on offre aujourd'hui à 10 ou 12 par an, sur l'hypothèque » (Rapport du 20 thermidor: Aulard, I, 585).

Il n'était encore question en l'an VIII que du paiement en numéraire de la rente perpétuelle. Rentes viagères et pensions eurent leur tour un peu plus tard (loi du 4 germinal an XI). A partir du 1er messidor an XII les paiements s'en firent régulièrement et en espèces à la fin de chaque semestre, 1er messidor et 1er nivôse.

Recouvrement des contributions : projet de retour aux contributions indirectes. — Pour que cette sorte de résurrection financière fût complète un progrès restait encore à accomplir : aux contributions directes mal réparties, lentement et péniblement perçues, très oppressives, il fallait ajouter quelques-unes de ces contributions indirectes, emportées dans les premiers temps de la Révolution, pour ainsi dire, par un torrent d'impopularité, mais auxquelles l'opinion revenait depuis que la preuve était faite de l'impossibilité d'équilibrer sans elles un budget un peu chargé, et surtout de la lourdeur insupportable, écrasante, des contributions directes quand elles sont seules et qu'il faut les payer en argent. Les garnisaires continuaient à excéder les populations. Paris même n'était nullement à l'abri de leurs vexations : en l'an IX, dès le lendemain de la fête du 14 juillet, une nuée de garnisaires s'abattit chez les contribuables retardataires et les accabla de frais qui quelquefois quadruplaient l'imposition (1). A plus forte raison ce fléau ruinait-il les provinces. Les rapports des préfets en l'an VIII sont navrants. « Par les garnisaires, écrit celui des Landes (2), le pays a été ravagé comme s'il eût été la proie d'une armée conquérante : pour payer les garnisaires on a vendu révolutionnairement toutes les propriétés mobilières. Le canton de Pouillon surtout offre sous ce rapport le tableau le plus déplorable. Tous ses bestiaux ont été vendus, et les pertes éprouvées par cette contrée ne seront pas réparées avant plusieurs années. 1/5 de la population est en fuite, une grande partie des terres est restée inculte, et l'administration municipale, qui ne paraît pas être sans reproche dans cette illégalité, a été obligée de prendre un arrêté qui affermait les propriétés des absents. » Celui de Seine-et-Marne n'a pas visité une seule commune où il ne lui soit parvenu des plaintes contre eux ; presque tous, en trafiquant de leurs missions, ruinaient à la fois les contribuables et le fisc. — « Nuée de vampires », disait d'eux le préfet de l'Aube, répétant presque, à son insu, le mot d'un subdélégué qui, un demi-siècle plus tôt, comparait les garnisaires, huissiers, porteurs de contraintes, à une « vermine qui dévore les contribuables (3) ». 30.000 sangsues, disait en l'an VIII le Conseil général de l'Oise, prélèvent 30 millions de numéraire sous le nom de garnisaires. C'est pour réprimer ces abus que fut rendu l'arrêté du 16 thermidor an VIII, défendant aux porteurs de contraintes de rien prétendre pour le temps de leur transport, de séjourner plus de

(1) Rapport du 2 thermidor an IX. — de Lanzac de Laborie, *Paris sous Napoléon*, I, 227.
(2) 17 germinal an VIII, F 1 c. III. Landes 6.
(3) Bourriot, subdélégué de Bazas. (Cf. Impôts directs sous l'ancien régime, p. 13).

deux jours chez un redevable, de s'établir chez aucun contribuable taxé à moins de 40 fr., d'exiger autre chose que logement, nourriture et place au feu commun, etc. etc... Mais combien d'arrêtés analogues l'ancien régime n'avait-il pas pris en pure perte ! car il aurait fallu pour les faire respecter autant de surveillants qu'il y avait de garnisaires, sans parler de la surveillance indispensable à exercer sur les surveillants eux-mêmes !

Toutes ces rigueurs n'empêchaient pas cependant la perception d'être singulièrement déficitaire. A la vérité elle devait être particulièrement difficile en l'an VIII, où les anciennes administrations départementales arguaient de leur prochaine disparition pour ne rien faire, et où les nouvelles ne prirent possession de leurs fonctions qu'en germinal au plus tôt ; quantité de chiffres ne le prouvent que trop. Dans les Bouches-du-Rhône, au 1er prairial an VIII, 117.867 fr. de foncière sont recouvrés sur 2.160.793, 5.578 de portes et fenêtres sur 477.986, rien du tout sur la personnelle-mobilière ; dans le Cantal, au 15 messidor, 235.020 de directes sur 2.132.646 ; dans les Hautes-Alpes, au 1er prairial, 41.459 de foncière sur 656.237, 5.000 de portes et fenêtres sur 30.330, 0 sur 51.000 de personnelle-mobilière ; dans la Somme, au 23 messidor, 770.123 de foncière sur 4.022.400, 0 de personnelle-mobilière sur 588.000 ; dans le Loiret, au 4 fructidor, 337.134 de foncière sur 2.988.723, 7.389 de personnelle-mobilière sur 348.002 ; dans le Calvados, au 30 messidor, 1.522.109 de foncière sur 4.743.319, 10.000 de personnelle-mobilière sur 770.000 (1). La lettre écrite le 14 thermidor par le préfet de ce dernier département (2) montre à merveille à quel point était porté le désordre et combien peu de temps les préfets avaient eu encore pour le réparer. « Lorsque je suis arrivé ici dans les premiers jours de germinal, il n'y avait pas un 8e des rôles de la contribution personnelle et mobilière de l'an VII qui fût rendu exécutoire... (Pour l'an VIII) le directeur des contributions directes de Caen n'a pu travailler ni faire travailler aux rôles de la contribution foncière que dans la fin de nivôse... Ceux des contribu-

(1) F4, 1051, 1052, 1059, etc. — Si active qu'elle ait été, la direction des contributions directes, née d'hier, ne pouvait, étant donné surtout que les préfets n'entrèrent en fonction qu'au printemps de l'an VIII, faire aboutir bien vite la formation des rôles de l'an VIII, et il y eut là une cause de retard dans la perception qui devait bientôt disparaître. Parfois même le papier manquait encore pour faire les rôles, les imprimeurs, non payés, se refusant à le fournir : c'est ce qui arriva dans les Hautes-Alpes. Dans une lettre du 7 germinal an IX (F5, II, Nord 18), Dieudonné, préfet du Nord, estimait à 100.000 feuilles de grand papier à colonnes ce qu'il fallait pour refaire les états de section et les matrices de rôles, pleins de fautes ou enlevés par l'ennemi en 1793 : et on était loin d'avoir cette quantité.

(2) F4 1051.

tions personnelle-mobilière et somptuaire, et des portes et fenêtres, ont éprouvé plus de retard encore... Les administrations municipales de cantons.... dont les fonctions étaient sur le point d'expirer, ont montré beaucoup de tiédeur et d'insouciance dans la fin de leur gestion... Le retard dans la confection des rôles est essentiellement la cause de celui de la rentrée des contributions... (mais aussi) les défectuosités monstrueuses qui se trouvent dans les rôles de la contribution foncière de l'an VII et qui sont aussi dans ceux de l'an VIII, parce que d'après la loi les rôles de cette dernière année ont dû être copiés sur ceux de la première. Omissions entières de lignes, cotisations inférieures au taux où elles auraient dû être portées, autres cotisations excessivement plus fortes qu'elles n'auraient dû l'être, tout cela se trouve à chaque page des rôles de la contribution foncière de l'an VII et par une suite nécessaire dans ceux de l'an VIII. De là des pétitions ou réclamations dont le nombre est infini. Celles sur les années antérieures à l'an VIII que l'administration centrale a laissées dans ses bureaux sans décision sont au nombre de 10 à 12.000... Le Conseil de préfecture s'occupera de ce travail : mais... vous sentez qu'il ne pourra le finir de si tôt ».

Dans toute la République, au 1er vendémiaire an IX, plus de 349 millions d'arriérés subsistaient sur les contributions directes de l'an VIII et années antérieures .

Le véritable remède à un mal si profond doit être surtout cherché dans une diminution sérieuse de contributions qui excèdent, visiblement, la force du pays, qui l'auraient excédée dès les débuts de la Révolution si elles avaient été exigées, et qui l'excèdent encore bien plus après d'aussi profondes secousses, d'aussi effroyables dévastations, et d'aussi prodigieux changements survenus dans la situation respective des propriétaires, d'une part, des fermiers, métayers et journaliers d'autre part. Or pour alléger les contributions directes pas d'autre moyen que de demander quelque chose à ces contributions indirectes injustement anathématisées sous la Constituante par une Assemblée trop portée à confondre l'usage avec l'abus et à croire impossibles des impôts sur les consommations qui ne fussent pas des impôts vexatoires et inhumains. La réaction en leur faveur devenait de plus en plus forte dans le personnel de l'Assemblée, à qui l'expérience avait appris combien une recette prompte, assurée, en numéraire, est préférable à une rentrée laborieuse, qu'on ne peut, dans l'hypothèse la plus favorable, espérer faire en moins de 18 mois, des revenus certains et périodiques à des « recettes chancelantes » (1), des impôts qui encouragent l'agriculture, qui élèvent

(1) Discours d'Arnould, 19 ventôse an VIII.

le prix des terres et par conséquent celui des domaines nationaux, à des impôts qui les accablent. « Si l'on veut que le gouvernement marche sans entraves et accomplisse les hautes destinées de la République, disait un publiciste, ancien législateur, fort avisé (1), je n'y connais qu'un moyen, aussi simple dans sa conception que facile à exécuter, réduire les contributions foncière et mobilière de l'an VIII aux 2/3 de ce qu'elles ont été pour l'an VII, et reporter la différence sur des contributions indirectes sagement combinées, faciles à percevoir, et qui, rendant chaque jour des valeurs effectives, dispensent le gouvernement de recourir aux emprunts ruineux et aux opérations d'agiotage et d'anticipation... Les seuls impôts qui nous produisent en ce moment un peu de numéraire... quels sont-ils, sinon le timbre, l'enregistrement, la poste, les douanes ?... Il n'y a que les taxes indirectes qui soient vraiment républicaines, parce que la répartition en est toujours essentiellement juste et la perception insensible pour le contribuable.... Le jour où le Corps législatif aura vaincu le préjugé à cet égard il aura gagné mieux que 10 batailles car il aura tout à la fois tué l'agiotage, assuré les revenus publics et sauvé les armées. » Dans une adresse au premier Consul de vendémiaire an IX Haller faisait un vif éloge de ces impôts indirects « qui sans inquisition, sans violence, atteignent tous les contribuables... Comme il n'y a point d'exception il n'y a point de surcharge, point d'arbitraire : c'est le contribuable lui-même qui règle et modère la quotité de l'impôt selon la mesure de ses entreprises, de son usage, de ses jouissances : et la taxe, insensible pour chacun en particulier, forme dans son résultat général un produit considérable... Tout est libre et exempt de contrainte dans l'acquittement des impôts sur les choses... et ce n'est au contraire qu'à force d'exécutions et de tourments que dans des temps misérables on pourvoit au recouvrement des taxes territoriales.... » Arguments qui certes ne sont pas sans réponse, mais qui aussi ne sont pas sans portée, et dont la valeur, actuellement comme sous le Consulat, reste très grande.

Au Tribunat beaucoup d'orateurs pressaient le gouvernement de restaurer les finances en rétablissant des contributions indirectes, et souvent les plus ardents étaient les membres de ce petit groupe qui dans l'affaire du budget de l'an IX et surtout dans celle de la liquidation de la dette publique allaient se mettre directement en opposition avec le gouvernement : Laussat, qui sans faire partie de ce groupe s'en rapprochait parfois, déplorait dans son rapport du 10 floréal an X sur les contributions dites indirectes de l'an X

(1) LAPORTE, *Essai sur l'embarras de nos finances* (Bib. Nat., Lb[43] 384).

« ce vice intrinsèque de nos finances, que par une suite des erreurs de quelques économistes qui prévalurent au commencement de la Révolution on ait trop substitué à des contributions auxquelles viennent se présenter d'eux-mêmes, sans contrainte, sans répugnance, insensiblement, par parcelles, dans de justes proportions, les revenus les plus obscurs et les plus évasifs, d'autres contributions qui le plus souvent retombent tout d'un coup, hors de saison, sans recours, sur le propriétaire qu'elles frappent, et qui exigent sans cesse l'appareil des menaces, de la coaction et de la puissance ». Et les défenseurs ordinaires de la politique gouvernementale, comme Chassiron, exprimaient le même vœu, sous réserve de la question d'opportunité : ils demandaient le soulagement de la propriété foncière « qui commence à succomber sous le poids des charges publiques » de cette agriculture « qui avait repris en France une véritable activité, mais qui commence à retomber, montrant déjà dans plusieurs départements des terres abandonnées et incultes. » (Discours du 17 ventôse an IX). Fait plus significatif encore, les contribuables eux-mêmes par l'organe des Conseils généraux commençaient (ou plutôt continuaient, puisque déjà les octrois avaient été réclamés par la voix publique sous le Directoire) à solliciter des impôts indirects pour diminuer un peu l'insupportable fardeau des autres. « L'abattement que jette dans l'âme des propriétaires cette surcharge (du foncier) nuit à l'agriculture. On demande une forte diminution et le remplacement du déficit qui en résultera par le rétablissement de quelque impôt indirect, dégagé de tous les abus qui ont jeté un vernis odieux sur ce genre d'impôt, le plus juste, le plus naturel, et le plus productif de tous... (Seine-Inférieure). — Mêmes vœux dans les Deux-Sèvres, dans Seine-et-Oise, dans l'Oise, dans l'Ain, qui adjure le gouvernement de renoncer au faux système des économistes et de revenir aux taxes indirectes (1). Les propriétaires, disaient les mécontents, n'étaient plus que les fermiers du gouvernement.

Gaudin, l'homme des reconstructions et des utilisations de vieux matériaux, poussait vivement au rétablissement de cette importante et indispensable source de recettes. Il adressa au Premier Consul, en germinal an VIII, au moment où la prochaine campagne exigeait de promptes ressources, un mémoire pressant en ce sens, où il ne

(1) Le département de l'Ain insiste sur cette vérité d'une façon toute particulière : « L'impôt foncier est augmenté de 1/20e par les moyens violents employés pour sa perception... Compterait-on pour rien les tortures et les angoisses que 12 fois par an font éprouver les garantisaires ! La rentrée des impôts indirects est journalière : elle n'est jamais arriérée : cet avantage seul est énorme pour le gouvernement... »

craignait pas d'avouer à quelles extrémités on avait été et on était encore réduit : « Vous savez avec quelle peine nous avons marché, de décade en décade, à l'aide d'opérations qui en décelant la pénurie du Trésor public s'opposaient de plus en plus au rétablissement du crédit... Parmi les moyens affectés au service de l'an VIII les uns sont d'une rentrée incertaine, d'autres d'un recouvrement trop tardif pour que l'on puisse s'y confier... L'arriéré des années V, VI, VII, pèse encore sur nous. Chaque jour il faut ajourner ou repousser des demandes parmi lesquelles il s'en trouve de véritablement privilégiées, telles que des traitements de fonctionnaires et employé, des frais d'équipement de conscrits. » (1). Et il proposait, même avant la prochaine session du Corps Législatif, des taxes sur le sel et sur les boissons suffisantes pour donner au moins 40 millions et sur lesquelles on pourrait gager un gros emprunt : offrant sa démission au cas où cette satisfaction serait refusée moins à lui qu'à l'Etat, qui ne pouvait s'en passer (2). Mais Bonaparte ne jugeait pas encore son pouvoir suffisamment affermi pour hasarder une rupture aussi complète avec un dogme révolutionnaire qui comptait encore bien des fidèles : il ajourna à des temps plus favorables le rétablissement de ces contributions qu'il savait, lui aussi, indispensables, et une lettre très flatteuse qu'il écrivit à son fidèle ministre décida celui-ci à rester dans ses fonctions.

Développement des octrois. — Tout ce qui fut fait dans cet ordre d'idées se borna à une extension de l'œuvre timidement inaugurée par le Directoire, la concession d' « octrois municipaux et de bienfaisance » aux villes incapables de fournir autrement à leurs dépenses. 34 cités en jouissaient au moment du 18 brumaire : le nombre ne tarda pas à s'en accroître, et Langres, Beauvais, Genève, Brest, Reims, Rennes, Tours, Grenoble, Metz, Lille, Calais, etc. etc., s'ajoutèrent à cette liste. Paris, où l'octroi était établi depuis vendémiaire an VII, fut autorisé par loi du 19 frimaire an VIII à en majorer les droits de 2 décimes par franc et à étendre la perception à la bière, au poiré et à l'orge (3). On se décida le 5 ventôse à subs-

(1) Ainsi par exemple il était encore question au Conseil d'administration des finances du thermidor an VIII (A F IV 1248) de trouver quelque moyen de retirer de l'arriéré une dette de 610.916 francs pour fourniture de 7.000 pièces de drap par des fabricants de Lodève en thermidor an III. Le ministre proclamait lui-même que ces fabricants avaient sauvé le service de l'habillement d'une infaillible dissolution !

(2) « Le fardeau du ministère, disait-il, qui serait déjà pesant pour moi dans des circonstances ordinaires, deviendrait de beaucoup au-dessus de mes forces. »

(3) Il a été fait (AF IV 1078) une statistique comparative des denrées introduites dans Paris dans les derniers temps de l'ancien régime, année commune, et

tituer une mesure générale à ces permissions particulières « Il sera, dit la loi de ce jour, établi des octrois municipaux et de bienfaisance sur les objets de consommation locale dans les villes dont les hospices civils n'ont pas de revenus suffisants pour leurs besoins. » Quant aux détails d'application ils avaient déjà été réglés par une loi du 27 frimaire dont les dispositions manifestent clairement, une fois de plus, quels odieux souvenirs avaient laissés les agissements des agents du fisc, et combien le gouvernement redoutait l'accusation de penser à les rétablir. » Dans aucun cas, porte l'article 12, les citoyens entrant dans lesdites communes (à octroi), à pied, à cheval, ou en voiture de voyage, ne pourront sous prétexte de la perception de l'octroi être arrêtés, questionnés ou visités sur leurs personnes, ni à raison des malles qui les accompagnent. Tous actes contraires à la présente disposition seront réputés actes de violence, les délinquants poursuivis par voie de police correctionnelle, condamnés à 50 francs d'amende et à 6 mois de détention. » Au contraire pour toutes personnes s'opposant à l'exercice des fonctions des préposés la loi ne porte que l'amende de 50 francs, et, en cas de voies de fait, procès-verbal, qui sera envoyé au directeur du jury pour faire poursuivre les auteurs de ces violences. La police correctionnelle pour les agents : le jury, naturellement peu porté à beaucoup de sympathie pour les préposés, pour les fraudeurs : la partie n'est pas égale, et voilà une perception évidemment peu protégée.

En l'an XI 499 communes avaient des octrois (1), rapportant 31.710.221 de produit brut et 27.882.754 de produit net (2). En

dans les années VIII et IX. Elle est extrêmement curieuse. Elle montre que la consommation en viande et en liquides était restée à peu près la même, mais que l'entrée des matériaux de construction n'était plus rien à côté de ce qu'elle avait été avant 1789. Le coup porté par la Révolution à la prospérité urbaine, dont l'industrie du bâtiment passe pour être un thermomètre assez sûr, avait été énorme. Voici quelques exemples de ces faits :

	Année moyenne avant 1789	an VIII	an IX
Vin en tonneau	734.320 hectolitres	764.404	1.006.613
Eau-de-vie	21.440 —	2.620	11.220
Bœufs	72.258 têtes	65.219	70.436
Vaches	13.346 —	13.911	11.137
Moutons	324.089 —	301.918	365.268
Porcs	40.401 —	45.371	48.258
Viande morte	1.290.321 kilos	754.536 kilos	670.772
Chaux	47.174 —	4.879	7.801
Plâtre cuit	1.124.460 —	583.870	761.021
Moellons bruts	72.000 mètres cubes	12.879	22.850
Pierre dure	26.500 stères	6.430	8.200

La décadence par rapport à 1788 est énorme : le progrès en l'an IX, par rapport à l'an VIII, est sensible.

(1) AD IX 528 : AF IV 1078.

(2) Les tarifs de l'octroi parisien subirent après l'addition de frimaire an VIII plusieurs autres augmentations : le 25 thermidor an X, le 9 juin 1808, mais

l'an XIII le nombre des communes à octroi de bienfaisance était passé à 2.283 et le produit brut à 44.730.000 : Français de Nantes, très partisan de ce mode d'imposition « par lequel on est parvenu à retirer les villes et beaucoup de campagnes de l'état de détresse où se trouvaient tous leurs établissements publics » espérait 53 millions pour l'an XIII, 63.725.000 pour l'an XIV. La cause de l'octroi était bien décidément gagnée, et elle l'était d'autant plus sûrement que le gouvernement prélevait sur lui sa part : par la raison que le produit de l'octroi était considérablement accru par la consommation des garnisons, un arrêté du 29 frimaire an XI attribua à l'Etat 5 % du produit net des octrois de toute commune au-dessus de 4.000 habitants. Ce prélèvement fut porté à 10 % par la loi du 24 avril 1806, et 1 % encore, au profit de l'hôtel des Invalides, s'y ajouta par décret du 25 mars 1811.

Contributions de l'an IX. — Si l'on ajoute à cette extension des octrois la réduction à 38.700.000 de la contribution personnelle-mobilière, qu'une loi du 17 fructidor an VII venait de relever à 40 millions, par la loi du 11 frimaire an VIII qui en sépara la contribution somptuaire, impôt de quotité, et qui supprima la retenue sur les traitements des fonctionnaires publics : et d'autre part la loi du 7 germinal qui abaissa les tarifs du droit de passe sur les routes, particulièrement impopulaire (les cultivateurs étaient exaspérés d'avoir à supporter les frais d'une augmentation d'attelage due précisément à la dégradation des routes, que le droit de passe avait pour but de faire réparer), on a la liste de toutes les modifications apportées en l'an VIII aux contributions existantes. Le *statu quo* fut même prolongé pour l'an IX par la loi du 25 ventôse qui prorogea pour l'an IX les contributions de l'an VIII, en allégeant toutefois quelques-unes des plus onéreuses : foncière, 205 millions au lieu de 210, au moyen d'un dégrèvement provisoire que le ministre était autorisé à accorder aux départements les plus surchargés : personnelle-mobilière et somptuaire, 30 millions, grâce à une nouvelle réduction (1). On prévoyait en outre enregistrement 57 millions; timbre 10; patentes 18;

surtout le 4e jour complémentaire an XI, lorsque la contribution mobilière fut convertie en un prélèvement sur l'octroi : d'un produit de 10.862.604 en l'an XI l'octroi passa d'emblée à 17.963.550 en l'an XII, à 21.102.434 en l'an XIII. L'année maximum fut 1811 avec 21.149.478, l'année minimum 1814 avec 17.574.048. 1815 dépassa un peu 18 millions.

(1) Une autre diminution plus importante dont bénéficia l'an IX fut la suppression de la subvention de guerre, comptée pour 58 millions pour l'an VIII. C'était en tout pour l'an IX une diminution de 73 millions en principal et en fait de 87 millions avec les centimes. (Conseil d'administration des finances du 5 pluviôse an IX).

droits de greffe 2 1/2, d'hypothèque 3 ; tabacs 1 1/2 ; voitures publiques 500.000 ; matières d'or et d'argent 50.000 ; amendes et épaves 1.500.000 ; loterie 6 ; douanes 8 ; poste 8 ; portes et fenêtres 16 ; contributions directes des 4 départements rhénans 9 ; forêts, salines, canaux 22 ; décime par franc sur les impôts indirects, 10 ; ventes et fermages des domaines nationaux, 10.000.000 : total, 427.500.000. En présentant ce projet de loi au Corps Législatif Defermon, orateur du Conseil d'Etat, ajoutait, lui aussi, que s'il fallait encore en l'an IX continuer les dépenses extraordinaires de la guerre, il serait nécessaire de recourir à l'établissement de nouvelles contributions indirectes. « Quels qu'aient été, disait-il, les sacrifices demandés au peuple français aux différentes époques de la révolution on ne doit pas douter qu'il en supporterait avec courage de nouveaux plutôt que de se laisser asservir. »

Ce projet de loi rencontra une assez vive opposition au Tribunat, qui n'en vota l'acceptation qu'à la faible majorité de 45 voix contre 40. Deux griefs étaient articulés contre lui : insuffisance de recettes, puisqu'il fallait prévoir au moins 600 millions de dépenses pour l'an IX : et surtout caractère fragmentaire, incomplet. de ce budget où il n'était question que des recettes et point des dépenses. « La Constitution a voulu, disait Arnould, rapporteur de la commission du Tribunat, qu'il y eût annuellement un système de finances pour chaque année : ce système ne peut être que le balancement des recettes et des dépenses de toute nature pour une même année : elle a voulu que ce système devînt un tout et ne demeurât pas un composé d'atomes errants dans l'espace et se heurtant par l'incohérence des lois qui voudraient en vain les unir, lorsque toutes les dispositions n'ont pas été pour ainsi dire jetées en fusion dans le même moule. » On put donc voir ce spectacle, dont le tribun Bailleul faisait remarquer l'étrangeté, d'une Assemblée faisant reproche à un gouvernement de ne pas demander assez. L'autre grief, beaucoup plus grave. devait être, quelque temps encore, l'objet d'un débat assez vif entre le gouvernement et la partie du Tribunat que ses tendances portaient à l'opposition. A ses critiques, résumées par J.-Say dans un article de la Décade philosophique du 30 ventôse, les défenseurs du gouvernement répondaient et répondirent toujours, car les mêmes pratiques se prolongèrent toute la durée du Consulat et de l'Empire, que l'état de guerre empêchait toute prévision de dépenses un peu solide et qu'en l'an VIII en particulier les désordres du passé et les embarras du présent rendaient impossible cet établissement d'un budget « qui d'ailleurs n'eût fait qu'annoncer à nos ennemis la faiblesse de nos moyens pécuniaires. »

Recettes et dépenses de l'an VIII. — L'excuse, qui malheureusement devait être toujours fondée, l'était particulièrement en ce moment de l'an VIII, où était impossible non seulement toute prévision de l'avenir, mais même toute connaissance exacte du présent, toute appréciation un peu sûre de la répercussion que pourrait avoir sur les recettes et les dépenses publiques l'amélioration survenue dans l'état politique et administratif du pays. Il ne semble pas, à travers les renseignements obscurs et insuffisants que l'on peut se procurer sur les recettes effectives de l'an VIII, que le progrès ait été notable dans le produit des impôts. L'enregistrement (proprement dit et à l'exclusion de plusieurs autres branches de recettes comprises dans la régie dite de l'enregistrement) ne donna en l'an VIII que 54.938.251 au lieu de 62.427.839 en l'an VII et de 66.879.174 en l'an VI (1), à cause de la baisse dans le prix des immeubles qu'avait amenée l'emprunt forcé, et aussi à cause de la persuasion générale qu'une prochaine loi allait diminuer les droits, ce qui rendait les actes plus rares ou les faisait provisoirement dissimuler : d'où une baisse aussi dans les produits du timbre. L'extrême dégradation des routes forçait à accorder des indemnités aux adjudicataires du droit de passe. On a vu les retards persistants dans le recouvrement des contributions directes. D'autre part les avances obtenues, les cautionnements, les produits des divers expédients énumérés plus haut, procurèrent des ressources difficiles à préciser mais certainement appréciables. D'un tableau d'ailleurs assez confus tracé par Gaudin il résulterait que les ressources obtenues se seraient montées à 527.324.000, dont 477.324.000 se rapportant à l'exercice de l'an VIII, et les dépenses à 563 millions (2) : écart relativement faible en comparaison des déficits ordinaires sous le Directoire et indice d'un progrès très réel. Ce n'est pas du premier coup que l'équilibre pouvait être reconquis, la seule ambition permise était de s'en rapprocher. « C'était, disait Defermon au Corps Législatif, au défaut d'action et de fermeté de l'ancien gouvernement, à son défaut d'ordre et d'économie, qu'il fallait attribuer le désordre dans lequel il avait laissé tomber les finances et toutes les parties de l'administration publique. » C'étaient

(1) Conseil d'administration des finances du 15 vendémiaire an IX (AF IV 1249). — Le total des ventes d'immeubles en l'an VIII (40.896.461, prix réduit en numéraire) fut moins élevé qu'en l'an VI (115.285.870) ou que l'an VII (78.293.189). — Il faut faire aussi la part de la négligence apportée par les régisseurs de l'enregistrement dans leurs recouvrements : Bonaparte s'en indignait dans une lettre du 4 pluviôse (AF IV 5.)

(2) Le 21 nivôse Gaudin prévoyait pour l'an VIII 579.672.0000 de recette ordinaire ou extraordinaire et 607.792.000 de dépense (AF IV 1248). — Au conseil du 25 pluviôse c'était 577.672.000 de recette, 599.792.000 de dépense. Une grande incertitude pèse sur tous ces nombres. (STOURM, Finances du Consulat p. 275).

heureusement les qualités contraires qui distinguaient le gouvernement consulaire.

Création de la Banque de France. — Dans l'œuvre de reconstitution financière du Consulat la création de ce facteur essentiel de notre puissance financière qu'a été la Banque de France occupe une place considérable.

Depuis plusieurs années déjà le désordre jeté dans la circulation par le papier-monnaie, la pénurie des espèces, l'exagération du taux de l'intérêt et de l'escompte (3 à 4 % par mois, couramment, dans les derniers temps du Directoire, et parfois jusqu'à 6) (1) avaient répandu dans le monde de l'industrie et du commerce le vif désir d'une Banque qui pût raffermir le crédit, faire baisser le taux de l'intérêt et fournir aux transactions l'instrument qu'elles n'avaient point en suffisante abondance. Par malheur, ce qui rendait cette institution nécessaire était aussi ce qui la rendait difficile : le papier-monnaie avait laissé de si désastreux souvenirs qu'à la moindre apparence d'une ressemblance quelconque avec lui chacun prenait la fuite, craignant « d'aller se briser contre des écueils fameux par d'épouvantables naufrages... La raison du plus grand nombre sera longtemps fermée à ceux qui diront qu'un billet réalisable à l'instant est aussi sûr et plus commode que des écus : on n'est point encore préparé à ces vérités, et, pour les faire goûter, il faudra tous les miracles de la probité publique et particulière » (2). Il n'y fallait point songer sous le Directoire : les choses changèrent avec le Consulat.

Jusque-là, en effet, tel était le discrédit profond de tout ce qui touchait, si peu que ce fût, au gouvernement, qu'il n'avait pu se créer que quelques établissements particuliers et d'une action des plus limitées : la Caisse des Comptes courants, établie le 11 messidor an IV au capital de 5 millions, en 1.000 actions de 5.000 francs, installée à l'hôtel Massiac, place des Victoires, avait bien réussi, victorieusement résisté en brumaire an VI à un vol de 2 millions et demi, et son papier, dont il circulait pour une vingtaine de millions, était recherché à l'égal du numéraire : mais créée par et pour des banquiers elle concentrait entre leurs mains le bénéfice de l'escompte et « les secours qu'elle accordait n'étaient pas en proportion avec les besoins que le commerce éprouvait » (3). La Caisse d'escompte du commerce, fondée le 4 frimaire an VI au capital de 24 millions en 2.400 actions de 10.000 francs était aussi prospère : de même le

(1) Rapport de Lecointe-Puyraveau aux Cinq-Cents sur les projets de banque, 12 germinal an VII.
(2) *Ibid.*
(3) Discours d'Emile Gaudin au Tribunal, 23 germinal an XI.

Comptoir commercial ou Comptoir Jabach, et, dans une moindre mesure quelques autres établissements moins importants encore, Banque territoriale, Factorerie du commerce, Société générale du commerce de Rouen, etc. : mais toutes ces banques ne visaient que l'intérêt particulier de leurs actionnaires, auxquels seuls était réservé le privilège de l'escompte, souvent en proportion du nombre d'actions possédées par chacun : et il n'était pas rare que ces actionnaires vendissent leur signature, prélevant ainsi un autre escompte à leur profit. La seule innovation du Consulat fut de donner au plus important de ces établissements, la Caisse des comptes courants, un titre plus ronflant, une sorte de patronage officiel, et surtout un beaucoup plus grand développement. Dès le début le Premier Consul considéra la création d'une Banque comme un des meilleurs moyens de rétablir le crédit : il était en outre bien aise de faire dire qu'il relevait, avec elle, une des ruines faites par la Révolution. Le 28 nivôse la Caisse des Comptes courants prononça sa dissolution et un arrêté consulaire du même jour mit à la disposition du ministre des finances la maison nationale de l'Oratoire, rue Honoré, et la ci-devant église en faisant partie *pour servir à l'établissement de la Banque de France*. L'effet produit sur l'opinion publique fut fâcheux, tant était compromettant encore le patronage de l'Etat. « On ne voit de ressources, porte un rapport de police du 30 nivôse (1), que dans l'existence d'une Banque formée par une association de particuliers et hors de la dépendance du gouvernement. Les opérations de cette Banque, en doublant le numéraire en circulation, faciliteraient toutes les rentrées et donneraient du mouvement au commerce. » Aussi parut-il plus prudent de transférer la Banque à la maison Massiac, rue Pagevin, près la place des Victoires, là où avait son siège la Caisse des comptes courants, afin de rendre bien visible à tous les yeux, ce qui d'ailleurs n'était que l'exacte vérité, que la Banque de France n'était autre chose que la Caisse agrandie : et on eut soin de faire publier dans le Moniteur du 7 pluviôse un article spécifiant bien qu'il n'y avait aucune ressemblance entre elle et la Banque d'Angleterre, que son capital n'était point livré au gouvernement, qu'il restait entre les mains de l'association, qu'elle ne courait donc aucune chance de se trouver en avance avec l'Etat, et qu'elle n'aurait jamais pour débiteurs que des particuliers solvables et contraignables. Le 24 pluviôse, 13 février 1800, furent signé l'acte d'association et rédigés les statuts. « Les soussignés, y était-il dit, considérant que par le résultat inévitable de la Révolution française et d'une guerre longue et dispendieuse la nation a éprouvé le déplacement et

(1) Aulard, Paris sous le Consulat, I, 95.

la dispersion des capitaux qui alimentent son commerce, l'altération du crédit public et le ralentissement de la circulation des richesses, que dans des circonstances semblables diverses nations ont conjuré les mêmes maux et trouvé de grandes ressources dans des établissements de banque : que la nation française, familiarisée avec les plus grands efforts dans la conquête de la liberté, ne doit pas se laisser opprimer plus longtemps par des circonstances qu'il est en son pouvoir de maîtriser : qu'enfin l'on doit attendre que l'intérêt public et l'intérêt privé concourent d'une manière prompte et puissante au succès de l'établissement projeté... ont résolu et arrêté les articles suivants. » C'était, à savoir, la constitution d'une Banque au capital de 30 millions (très gros chiffre pour l'époque) en 30.000 actions de 1.000 fr. : banque d'escompte, de dépôts, d'émission de billets au porteur (uniquement de 500 fr. et 1.000 fr.) payables à vue : banque administrée par un conseil de régence de 15 membres nommés par les actionnaires et un comité central de 3 régents élus par leurs collègues, surveillée par un conseil de 3 censeurs, également élus. Le personnel de cette administration fut d'ailleurs exactement le même que celui de la Caisse des comptes courants, les Perrégaux, les Lecouteulx, les Mallet, les Germain, les Sevene, Barillon, Récamier, etc. Les anciens billets de la Caisse des comptes continuèrent après estampille à circuler comme billets de Banque. Le mot d'ordre était de bien faire voir la filiation étroite des deux établissements et la complète indépendance de la Banque vis-à-vis de l'Etat. « Elle est libre, disait son président Perrégaux à l'assemblée générale des actionnaires du 25 vendémiaire an IX, libre par sa création qui n'appartient qu'à des individus, indépendante par ses statuts, affranchie des conditions qu'aurait pu lui imposer un contrat passé avec le gouvernement ou un acte législatif : elle existe sous la protection des lois générales et par la seule volonté collective de ses actionnaires. Lorsqu'elle traite avec le gouvernement, ses transactions prennent le caractère qu'elles doivent avoir avec un gouvernement libre... enfin elle est absolument hors de lui. » Elle était seulement son alliée, sa protégée : le Premier Consul s'occupa lui-même du placement, assez difficile, de ses actions, en prit 30 personnellement, en fit prendre autour de lui à Gaudin, à Bourrienne, à Maret, à Lucien, à Sieyès, à Cambacérès, à Lebrun, à Cretet, à Hortense Beauharnais, etc. : près de la moitié des fonds provenant des cautionnements des receveurs généraux fut employée à acheter des actions au nom de la Caisse d'amortissement (1) : elle dut rece-

(1) Qu'elle revendit d'ailleurs, pour la plupart, en l'an X, avec bénéfice de 1.100.000 l.

voir en dépôt les fonds de cette caisse ainsi que ceux de la loterie nationale : un peu plus tard, elle devait être chargée du paiement des rentes. La liaison était évidente. Mais, et là était le point capital, il n'y eut pas d'avance de la Banque à l'État : Mollien lui-même, en général assez peu favorable à la Banque, n'a point manqué de faire ressortir l'importance de ce fait : « C'est la première fois qu'il arrivait à un gouvernement dont toutes les caisses étaient épuisées de donner de l'argent à une Banque d'escompte pour exploiter son lucratif privilège, au lieu d'en demander à ses actionnaires pour prix de ce privilège. » Cette prudente abstention fut pour beaucoup dans le succès. Succès qui s'affirma vite : ses escomptes, de 112 millions dans le 2e semestre de l'an VIII, passèrent à 443 en l'an X. à 511 en l'an XI : ses billets furent recherchés à l'égal du numéraire, ses actions montèrent : elles avaient rapporté dès le début un dividende de 50 francs par semestre, soit un intérêt annuel de 10 %. Les services rendus au commerce furent très grands : le but essentiel du gouvernement en fondant la Banque, faire baisser le taux de l'intérêt, fut atteint, bien qu'il fût loin encore de l'être aussi complètement que le souhaitait le Premier Consul, et que, par conséquent, une réforme fût certaine.

Privilege de la Banque de France. — Il reprochait à la Banque le privilège dont elle faisait jouir ses actionnaires pour l'escompte de leur propre papier : il lui déplaisait que la 3e signature nécessaire pour qu'un effet fût admis à l'escompte fût trop souvent — et pas gratuitement, insinuait Mollien (1), mal disposé pour la Banque — remplacée par celle d'un régent : surtout il répugnait à son esprit essentiellement organisateur et centralisateur de laisser libre une industrie en rapports si étroits avec le gouvernement et avec la fortune publique. Trois banques à Paris, c'était trop. « Je n'aime pas, disait-il à Mollien, ce conflit de 3 banques qui fabriquent concurremment une monnaie de papier » (2). Cette diversité le choqua surtout lorsqu'il vit venir la rupture de la paix d'Amiens et qu'apparut à ses yeux la possibilité du désastre de quelqu'une de ces banques particulières : qu'arriverait-il par exemple de la Banque de France si l'une des deux autres succombait à la suite de l'enlèvement de navires trafiquant dans les Antilles ? C'est ce qu'il demanda à Mollien, sans lui avouer encore tout ce qu'il savait de l'état des relations franco-anglaises, et en prenant ce détour, dont son interlocuteur ne dut pas être dupe, de supposer que tous les vaisseaux expédiés fissent nau-

(1) Mollien, *Mémoires*, I, 294.
(2) *Ibid*, I, 339.

frage (1). Au fond la véritable pensée du Premier Consul était qu'il y avait trop de 3 banques à Paris, qu'une seule serait plus facile à surveiller que plusieurs, et surtout qu'il fallait qu'une monnaie artificielle comme celle des Banques ne sortît que d'une seule fabrique. Le gouvernement invita les trois établissements à se concerter sur les moyens de conserver leur indépendance mutuelle en ne faisant cependant usage que d'un billet (2) : mais ces négociations échouèrent, et échouèrent moins par la répugnance de la Caisse d'escompte ou du Comptoir commercial à se laisser absorber, que parce que la Banque elle-même répugnait à cette absorption, craignant que la limitation du dividende et que la suppression du privilége en matière d'escompte ne fussent la conséquence du monopole. Plusieurs mois furent consommés en négociations sans résultat. Cependant la situation se tendait avec l'Angleterre : un incident, sans importance d'ailleurs (la fuite, le 3 nivôse an XI, de l'agent général de la Caisse d'escompte du commerce) avertissait de la possibilité de l'écroulement d'une des banques parisiennes, au grand danger, peut-être, des autres : le gouvernement résolut d'agir.

Une importante réunion fut tenue chez le Premier Consul dans la nuit du 25 au 26 ventôse an XI : elle comprenait les deux autres consuls, 3 conseillers d'Etat, 3 ministres, les banquiers Perrégaux et Lecouteulx : elle conclut à une banque d'émission unique, mais non sans une résistance si vive de la part des représentants de la Banque que le bruit d'un désaccord se répandit et troubla fort le monde des affaires. Les actions, la rente, baissèrent (3) : les régents osèrent écrire le 8 germinal au Premier Consul que le projet de loi « ne réunissait pas cet assentiment général qui distingue aujourd'hui avec tant d'éclat les mesures législatives prises par le gouvernement » (4) et demandèrent modification de deux articles et suppression d'un autre « qui attaque les principes généraux qui régissent les banques sous le rapport du genre d'indépendance dont elles doivent jouir. » Le Premier Consul jugea bon de faire quelques concessions, notamment au sujet des dividendes de l'an XI et de l'an XII (ce dernier put

(1) *Ibid*, I, 336.

(2) « Les billets, disait Cretet en présentant le projet de loi du 24 germinal an XI acquièrent par l'usage et l'habitude un empire tel sur la circulation que ceux qui sont les moins disposés à les adopter... cèdent cependant à l'exemple et les reçoivent dans le cours de leurs affaires. Plus cet acte de confiance est libéral, plus la loi doit protéger les droits des porteurs et les assurer qu'ils ne seront pas punis de leur dévouement à l'usage par la fraude ou par les erreurs d'une administration imprudente. »

(3) C'était d'ailleurs au lendemain de la tentative malheureuse du gouvernement, dont il sera question plus loin, pour empêcher la baisse déterminée par les nouvelles d'Angleterre.

(4) AF IV, 1070.

être porté jusqu'à 8 %) et un nouveau projet fut présenté le 19 : le Tribunat l'adopta le 22 germinal par 42 voix contre 21, le Corps Législatif le 24 par 159 contre 63.

Cette loi du 24 germinal an XI conféra à la Banque le monopole pour 15 ans de l'émission de billets, payables à vue et au porteur (ces billets ne devaient jamais être inférieurs à 500 francs), éleva le capital à 45 millions par la création de 15.000 actions nouvelles (réservées en fait aux actionnaires des 2 établissements supprimés), retira aux actionnaires leur droit particulier d'être admis aux escomptes de la Banque (ainsi le monopole de la Banque, conçu dans l'intérêt du public et nullement de la Banque elle-même, eut pour premier effet de retirer à ses actionnaires un privilège contre lequel s'élevaient les plus vives réclamations), limita le dividende à 6 % (limitation nécessaire pour attirer les capitalistes vers le 5 %), créa d'ailleurs en même temps un fonds de réserve, placé en 5 % consolidé, qui pouvait donner lieu à un second dividende, bien fait, lui aussi, pour soutenir le cours de la rente, et confia l'administration de la Banque à 15 régents surveillés par 3 censeurs, tous élus par l'assemblée générale des 200 plus forts actionnaires, de telle sorte que 7 au moins des régents et les 3 censeurs fussent pris parmi des manufacturiers ou des commerçants actionnaires de la Banque, afin que les intérêts du commerce fussent toujours suffisamment défendus et que la Banque ne fût pas seulement la banque des banquiers. Aucune banque ne devait être établie dans les départements sans autorisation du gouvernement, et sous condition que ses billets, ne dépassant jamais 250 francs, ne fussent fabriqués qu'à Paris. Peu après fut signé le traité de fusion qui réunit à la Banque la Caisse d'escompte et le Comptoir commercial, dont les billets durent être retirés dans le délai d'un mois.

« L'action divisée des banques sur la circulation et le crédit, avait dit Cretet dans son *Exposé des motifs*, s'oppose à toute combinaison centrale... (et empêche) chacune des banques de pouvoir jamais régler ses affaires sur les besoins de la place et sur la situation du numéraire en circulation, bases sur lesquelles repose l'administration éclairée d'une banque... Cette rivalité les oblige à refuser au commerce des secours proportionnés à ses besoins... Leur division réduit ces établissements à un état de faiblesse qui prive le commerce d'une grande partie de leur utilité et dans ce sens leur multiplicité est évidemment contraire à l'intérêt général... » L'événement prouva la justesse de ces prévisions : le nouveau régime amena une nouvelle baisse du taux de l'intérêt, encore beaucoup trop élevé, facilita les mouvements de fonds, les négociations de la Trésorerie, procura au commerce plus de secours, lui permit de parer

aux conséquences fâcheuses de la rupture de la paix d'Amiens: et cela, sur la pression du Premier Consul lui-même, et non sans quelque répugnance et même quelque résistance de la part de Perrégaux. « Je fonde un grand espoir dans la Banque, écrivait le Premier Consul le 2 frimaire an XII : je l'aiderai dans toutes les circonstances : mais il faut qu'elle se pénètre de sa puissance et de son utilité. » Il voulait une large extension de l'escompte aux particuliers, et trouvait toujours qu'on le mesurait trop parcimonieusement (1). Il aurait voulu notamment qu'on l'accordât à tous les fournisseurs de l'Etat — moyen indirect d'obtenir d'elle des avances — et le 1er pluviôse an XII une affaire de ce genre donna lieu à de vifs reproches de Bonaparte aux régents : il ne voulait, affirmait-il (2), ni prêt ni avance, mais il revendiquait comme un droit l'escompte de tous les effets du gouvernement deux mois avant l'échéance. La Banque n'était pas encore assez monarchique et il était évident que la réforme de l'an XI n'etait qu'une étape dans la voie d'une subordination plus complète. Mollien, fin courtisan à son ordinaire, y pressait fort vivement. « Il est vrai, écrivait-il le 7 ventôse an XII... que la régence de la Banque n'a pas suffisamment amélioré son système d'escompte, qu'elle est fort au-dessous des devoirs que lui impose la nouvelle loi : que la Banque de France, au lieu de devenir un grand instrument public, reste le comptoir à peu près exclusif de quelques banquiers : que les régents n'entendent pas la banque du gouvernement. » Et il souhaitait la nomination d'un gouverneur unique.

Etat de la France à la fin de l'an VIII. — Il y aurait assurément une très grande exagération à représenter la France comme transformée au bout de la première année du gouvernement consulaire. La rentrée des contributions, quoique améliorée, restait difficile : l'industrie, le commerce renaissaient à peine : les routes étaient

(1) Barbé-Marbois écrivait le 4 pluviôse an XII (Correspondance, IX 278). « Il n'a pris tant de soin pour fonder et consolider la Banque que pour amener la réduction de l'intérêt, sans laquelle ni le commerce ni les manufactures ne peuvent prospérer. Ce résultat ne peut être atteint qu'en multipliant autant quil sera possible les escomptes, et il attend du zèle de MM. les régents de la Banque qu'ils seconderont ses vues à cet égard. » Et Bonaparte lui-même le 20 pluviôse, IX 307) : « Le Premier Consul ne pourra reconnaître les sentiments dont les régents de la Banque se disent animés que quand il verra l'escompte constamment ouvert aux manufacturiers et aux négociants, et la Banque occupée à pratiquer les moyens qui peuvent tendre à maintenir l'argent à bas intérêt... Il a vu avec la plus grande peine que dans un moment où il était forcé par les besoins du Trésor et le retard de quelques effets de commerce de faire escompter des obligations à 3/4, la Banque avait 50 millions dans ses coffres et 26 seulement en circulation. »

(2) Lettre du 4 pluviôse an XII : IX 277.

encore dans un état de dégradation lamentable : la sécurité des communications était très loin d'être assurée : il faudra plusieurs années pour que le gouvernement ait raison du brigandage : les ruines laissées par la Révolution étaient à peine déblayées : les traces de la déplorable administration du Directoire seront longues à effacer. Il restait donc, incontestablement, beaucoup à faire : mais les esprits étaient surtout frappés, et à juste titre, de la grandeur de la tâche déjà accomplie. Le chaos financier était débrouillé, l'équilibre en voie de se rétablir, le crédit reconquis, la liste des banqueroutes terminées, les rentes exactement payées : la contribution mobilière était réduite, la taxe d'entretien des routes diminuée. Si le gouvernement hésitait encore devant le rappel de milliers de victimes des lois incohérentes rendues sur l'émigration, du moins la liste des proscriptions était-elle close, indispensable condition du retour au travail et à la prospérité, car la propriété n'était qu'un vain mot tant qu'il dépendait du caprice d'un administrateur ou de l'éloignement d'un parent de faire placer un nom sur la liste fatale, et de ruiner du même coup et un propriétaire, et sa famille, et ses créanciers et tous ceux qui pouvaient être en relation d'affaires avec lui (1). Déjà le rappel de beaucoup de proscrits indiquait chez le gouvernement l'intention de substituer une politique grande et généreuse à une politique de haine et de vengeance. Une administration intelligente, active, bien intentionnée, était en train de se substituer aux administrations à la fois tyranniques et indolentes ou indifférentes, toujours composées d'hommes de parti, auxquelles le Directoire avait confié les départements : des tribunaux réorganisés allaient enfin pouvoir assurer aux citoyens une justice impartiale : des lois injustes étaient abrogées, de grandes iniquités réparées. La guerre civile était terminée : si quelques fanatiques rêvaient encore d'un retour à l'ancien régime, les habiles mesures du Consulat, en gagnant les cœurs, leur enlevaient de plus en plus

(1) Aussi la loi du 12 ventôse an VIII, qui prononça la clôture de la liste, est-elle, même à ne se placer qu'au seul point de vue du rétablissement de l'activité économique, une des plus importantes mesures du début du Consulat. Dans son discours du 6 ventôse le tribun Mongez, après avoir démontré qu'avec la législation existante sur l'émigration il était impossible de prêter avec sécurité 500 francs au propriétaire d'un capital de 100.000, ajoutait : « Lorsqu'elle sera fermée on multipliera les transactions, parce que leur sûreté ne dépendra plus de la conduite politique des vendeurs ou de leurs parents... (Cela) fera consommer des milliers de ventes, et rendra à la circulation des dépôts trop longtemps prolongés. Si enfin l'on réunit dans sa pensée le mouvement que produira dans le commerce l'activité de la Banque aux deux causes que je viens d'indiquer, on verra avec une satisfaction réelle ces triples opérations faire, en germinal et en floréal, repousser les rejetons de l'ancien commerce français, auquel notre impéritie et nos fureurs civiles ont été plus funestes peut-être que la hache de nos plus cruels ennemis. »

leurs soldats. La paix religieuse, cet immense bienfait que le Directoire avait systématiquement refusé au pays, était en vue : une brillante victoire permettait l'espoir d'une prochaine paix extérieure. C'était donc bien une résurrection complète de la France qui s'opérait. Selon le très juste mot de Vandal « Bonaparte, se dégageant des passions et des préjugés qui l'entouraient, multipliait les grands actes de pacification qui allaient faire de son Consulat comme une succession d'édits de Nantes ». Et l'opinion, qui n'était, quand il saisit la France, que dégoût et découragement, se prenait d'enthousiasme pour cet homme qui lui faisait enfin connaître ce qu'elle ne connaissait plus depuis très longtemps, un gouvernement digne de son affection et son admiration.

CHAPITRE VII

Le Consulat de l'an IX à l'an XII

Lois budgétaires de l'an IX et de l'an X. — L'an VIII avait été essentiellement l'ère des expédients : du moins un des plus fâcheux de tous, à savoir les anticipations sur les recettes à venir, avait-il pu être évité. « Nous sommes arrivés à l'an IX, a dit fièrement Gaudin, sans avoir entamé aucune portion des revenus qui lui sont propres... le Trésor, dont la marche avait été si chancelante pendant l'année qui venait de finir, entrait dans la nouvelle d'un pas ferme et assuré ». Notification fut faite aux ministres que les fonds de l'an IX devaient être inviolablement appliqués aux dépenses de l'an IX, jamais à aucune dépense des années antérieures, et que toute distraction serait un acte illégal engageant gravement leur responsabilité. Les finances entrent donc avec la nouvelle année dans une ère meilleure. Sur un point essentiel cependant, à savoir l'établissement de véritables budgets, il subsiste, et il subsistera toujours sous le Consulat et l'Empire, une regrettable incorrection.

La Constitution de l'an VIII disait peu de chose du mode d'établissement et de vote des budgets. Le peu qu'elle disait impliquait cependant de manière fort nette le vote annuel de la loi de finances. « Le gouvernement, dit l'article 45, dirige les recettes et les dépenses de l'État conformément à la loi annuelle qui détermine le montant des unes et des autres ». — « L'un des ministres, ajoute l'article 56, est spécialement chargé de l'administration du Trésor public: il assure les recettes, ordonne les mouvements de fonds et les paiements autorisés par la loi. Il ne peut rien faire payer qu'en vertu 1° d'une loi, et jusqu'à concurrence des fonds qu'elle a déterminés pour un genre de dépenses; 2° d'un arrêté du gouvernement ; 3° d'un mandat signé par un ministre. — Enfin l'article 57 porte que les comptes détaillés de la dépense de chaque ministre, signés et certifiés par lui, sont rendus publics.

Le Consulat, et encore plus l'Empire, ont distingué entre ces obligations constitutionnelles. L'une, celle de rendre des comptes, fut exécutée fidèlement et dans le plus grand détail, à ce point que les ennemis les plus déclarés de Napoléon se sont rencontrés avec ses thuriféraires pour rendre hommage à la manière dont cette prescription fut observée (1). L'autre, celle de diriger recettes et dépenses en vertu d'une loi fixant annuellement les unes et les autres fut au contraire constamment éludée ou violée : elle l'avait été dès l'an VIII, elle ne cessera pas de l'être jusqu'à la fin. L'état de guerre, presque continuel, rendait évidemment très difficile, ou même impossible, l'exécution de cette prescription ; mais le caractère impérieux du maître y sera un obstacle plus grand encore : on n'imagine pas Napoléon se laissant lui-même enfermer et contenir dans les strictes limites d'un budget nettement déterminé. « Un ordre complet dans les finances, a dit un publiciste (2), pouvait devenir un obstacle à la volonté de l'Empereur dans l'action : le cours régulier des exercices eût été trop lent pour sa marche précipitée : il les quittait sans les clore, les devançait sans les attendre, laissait des centaines de millions en dehors de leurs cadres : il lui fallait l'espace même dans les finances. » Toute gêne, toute limitation était insupportable à cet homme né pour commander, point pour obéir, et voilà pourquoi fut si réduite la part du pouvoir législatif dans l'établissement et le contrôle de ses budgets : réduite au point de devenir, vers la fin

(1) Costaz, au Tribunat. 1er germinal an XI : « Le compte du ministre du Trésor public nous montre dans le plus grand détail et avec la plus scrupuleuse exactitude les mouvements des fonds qui sont parvenus au Trésor, qui en sont sortis, dans le cours de l'an X... En se soumettant à ce contrôle le gouvernement fait connaître qu'il ne le redoute point : il prouve qu'il n'a rien négligé pour assurer l'exactitude des résultats qu'il présente à la nation. » Le 11 mars 1813 Molé rappelait combien le Compte-Rendu de Necker, qui excita tant de transports, était incomplet et informe en comparaison de ceux qui étaient maintenant présentés au pays tous les ans. D'Ivernois lui-même a fait leur éloge : il trouvait ceux de 1809 et de 1810 « d'une telle clarté qu'il est peu de maisons de commerce dont les affaires soient tenues avec plus d'ordre et de méthode. » En réalité ces comptes sont très sincères, très complets, même très minutieux. Mais on les voudrait plus clairs. Leur obscurité vient de leur étendue considérable et toujours croissante (ainsi le compte de l'administration des finances de l'an XIII occupe près de 100 pages de supplément au Moniteur du 22 avril 1806 et jours suivants, celui de 1809 et 1810 281 pages de supplément au Moniteur du 11 juillet 1811), de la division entre deux ministères (des finances et du Trésor), de l'enjambement continuel des exercices les uns sur les autres, de la multitude des détails envisagés (origine des recettes, nature des recettes — il y a du numéraire, des effets à terme, des obligations, des bons à vue, etc. — de la diversité des points de vue successivement envisagés, de la distinction entre les fonds généraux et les fonds spéciaux (centimes additionnels, taxe d'entretien des routes, vente d'effets militaires, amendes de désertion, etc.) Ils ne laissent pas une impression nette. Mollien parle (I. 481) « des nuages que présentait la complication des comptes du Trésor » et c'était avec raison.

(2) Baron de Ménainville, Les finances publiques de la France (1843).

de l'Empire, tout à fait nulle. On n'en était pas encore là au début du Consulat : mais c'est dès lors que commença à s'en contracter l'habitude.

Quand, au début de nivôse an IX, alors que la paix n'était pas encore conclue avec l'Autriche (elle le fut à Lunéville, le 20 pluviôse) fut soumis au Tribunat le projet de loi mettant à la disposition du gouvernement pour l'an IX une somme globale de 415 millions, sans aucune indication de répartition entre les différents ministères, un tribun cependant assez porté à l'opposition, Bérenger, développa devant le Tribunat la thèse des abdications nécessaires, mais provisoires : « La sagesse, les intentions et l'habileté du gouvernement nous rassurent sur la faculté que le projet de loi lui laisse de distribuer les fonds aux ministres. Les prodiges qu'il a opérés sont tellement au-dessus des moyens pécuniaires que nous avons voulu mettre à sa disposition qu'il est impossible de les comparer... Pour commander aux événements, pour achever des travaux dont l'idée seule étonne, mais dont le succès est garanti par les faits, il faut que le génie qui les a entrepris et conduits avec tant de gloire puisse agir en toute liberté. » Bérenger concluait donc au vote de la loi, mais il exprimait l'espoir qu'en l'an X les grandes difficultés étant terminées « le gouvernement s'empresserait sans doute de vous présenter un plan de finances digne de sa sagesse et de l'approbation du Corps Législatif... La marche que vous adoptez ne doit être considérée ni comme un principe ni comme une règle : c'est au contraire un moyen d'accélérer le retour aux véritables principes et d'en réclamer l'observation pour l'avenir. » C'était annoncer un conflit si plus tard le gouvernement persistait dans les mêmes errements. Les orateurs du gouvernement firent toutes réserves : Defermon, notamment, protesta contre le reproche d'irrégularité reposant sur ce que la loi des recettes et celle des dépenses avaient été scindées, et qu'il n'avait pas été fait de stipulation des sommes attribuées à chaque ministère : il nia que l'expression de loi annuelle employée par la Constitution impliquât qu'il n'y eût qu'une seule loi déterminant le montant des recettes et des dépenses, nia également l'obligation de faire figurer dans la loi le détail des dépenses par ministère, et rappela que le Corps Législatif n'ayant que des sessions momentanées le gouvernement serait souvent réduit à la nécessité de renoncer à l'exécution de mesure utiles et salutaires si on ne lui laissait pas la latitude que commande l'intérêt public.

La loi, qui porte la date du 19 nivôse an IX, passa aisément au Tribunat et au Corps Législatif : mais il n'en fut pas tout à fait de même quand, peu après, fut déposé un projet de loi accordant au gouvernement 200 millions comme à compte des dépenses des diffé-

rents ministères pendant l'an X, ce qui impliquait de sa part l'intention de persister dans la pratique des lois budgétaires fractionnées et sans spécification de chapitres. Les éléments hostiles qui existaient dans le Tribunat reprochèrent à ce système d'être inconstitutionnel, de violer l'article 45, et même de tendre à perpétuer un système de contributions défectueux et accablant pour la propriété foncière : car l'opposition semblait alors plus pressée que le gouvernement lui-même de revenir aux impôts de consommation : elle était extrêmement sévère pour les impositions d'origine révolutionnaire, les jugeait à la fois très lourdes et cependant insuffisantes, reprochait au gouvernement trop de timidité à entrer à cet égard dans la voie des réformes, et le sommait de profiter des circonstances pour rétablir le crédit public par un bon et suffisamment productif système de contributions « en balançant les recettes avec les dépenses et en ouvrant à chaque ministre des crédits à raison des dépenses de son département. » Or, disait Isnard « la marche que l'on propose contre le vœu de la Constitution ne peut qu'être funeste au crédit public : le crédit public réclame non seulement l'octroi général et constitutionnel des contributions, il réclame encore la balance entre les recettes et les dépenses. Le projet de loi ni ses motifs ne donnent aucun espoir satisfaisant sur cette balance. » Laussat était plus net encore : « La proposition simultanée des recettes et des dépenses, la loi annuelle et comparative des contributions et des besoins, n'est pas seulement un hommage et un devoir que la Constitution réclame de nous : elle est en outre un ressort puissant, fécond et sain, de crédit public et de solide administration que des hommes d'Etat ne sauraient impunément méconnaître et négliger dans les finances d'un grand peuple... Le crédit public, au point de civilisation où l'Europe se trouve, y est aussi nécessaire à tous les gouvernements que des lois civiles, que des troupes exercées... que des impôts, que des monnaies : il n'est pas moins avéré qu'un Etat sans crédit fait annuellement une somme de dépense stérile, pernicieuse et superflue... Or, le premier élément du crédit public est que les recettes et les dépenses marchent sans cesse ensemble, sans cesse de front et à découvert ». Le gouvernement, dont la moralité personnelle et dont les actes glorieux avaient dépassé toute attente, avait déjà infiniment moins d'embarras dans ses opérations, moins de difficultés dans sa marche, mais « il ne faut pas qu'il se déguise à lui-même que ces améliorations n'ont ni consistance solide ni fondement réel, qu'elles tiennent uniquement en quelque sorte à une personne, et qu'il en sera de même tant qu'il ne leur aura pas donné pour appui un plan de finances complet et dégagé des temporisations et des incertitudes ». Excellents conseils, qu'il eût été à souhaiter que Bonaparte

ait voulu entendre, et qu'il aurait peut-être entendus plus volontiers s'ils n'étaient pas émanés surtout d'un groupe que son opposition maladroite et impolitique dans l'affaire de la liquidation de la dette publique lui rendait suspect, ou même odieux. Le tribun Mathieu surtout, rapporteur de la commission, exprimait certaines objections assez embarrassantes : « L'article 45 parle d'une loi annuelle : elle doit par conséquent embrasser l'année tout entière, un exercice entier. Il y est question d'une loi annuelle, et non pas de deux lois dont une provisoire et l'autre définitive, l'une accordant des acomptes et l'autre un complément. Cette loi a deux objets essentiels qui ne paraissent pas devoir être séparés pas plus que les deux côtés ou bassins d'une balance : ces deux objets sont les recettes et les dépenses... Le gouvernement doit diriger les recettes et les dépenses conformément à la loi annuelle ; comment pourrait-il le faire, lorsque la loi annuelle ne serait point encore rendue ?... Dans un tel état de choses au lieu de dire que le gouvernement dirige conformément à la loi, il serait plus vrai de dire que l'on fera la loi conformément aux directions du gouvernement... La disposition de la Constitution ne devait pas être seulement un dogme, mais une pratique solennelle et constante, qui trace et prescrit un ordre de choses bien différent de celui qui existe et que l'on semble vouloir rendre permanent... »

Defermon fut chargé de nouveau de trouver des raisons à l'appui de la méthode suivie : l'expression *loi annuelle* ne devait pas plus s'entendre de l'année précédente que de l'année subséquente : c'était dans l'année même où les recettes et les dépenses étaient faites qu'il y avait lieu de promulguer la loi déterminant le montant des unes et des autres : la distinction des sommes attribuées à chaque ministère n'était ni dans le texte de la loi, ni dans les précédents, pas plus qu'elle n'était dans les possibilités du moment, les événements, les hasards de la guerre pouvant à tout instant entraîner des changement dans les projets les mieux conçus ; et l'opinion admettait assez volontiers cette manière de voir. La *Décade philosophique* elle-même faisait remarquer (pluviôse an IX) que le budget de l'an X, par exemple, ne devait être arrêté que pendant la session de l'an X, parce que le budget était l'opération la plus importante de la législature, et que si la législature de l'an IX décidait le budget de l'an X, la législature de l'an X perdrait sa plus belle influence sur l'administration de cette année. En outre ce budget de l'an X ne pouvait s'établir que sur une connaissance exacte du produit des revenus de l'an IX et du montant des besoins de l'an X, connaissance évidemment impossible en ventôse an IX, lorsque finissait la session. Il était donc nécessaire que le budget de l'an X ne fût voté

qu'en l'an X et que d'ailleurs un crédit lui fût accordé par avance pour les besoins des premiers mois de l'année.

Malgré tout (et ce même journal l'établissait ensuite) de ces deux lois ainsi nécessaires aucune n'était vraiment la loi annuelle prescrite par l'article 45 : aucune n'était à proprement parler inconstitutionnelle, mais leur présentation isolée et partielle n'en était pas moins une inconstitutionnalité, et il eût mieux valu que le gouvernement, avant de demander prorogation en masse de 4 ou 500 millions de contributions, estimât aussi exactement que possible les recettes et dépenses de l'année suivante, soit en guerre, soit en paix, et fît voter le budget en conséquence. Le gouvernement fit quelques concessions de forme : bientôt d'ailleurs l'épuration tribunitienne de l'an X élimina de ce corps ceux qui auraient eu la hardiesse d'exprimer un blâme. Fabre de l'Aude, en présentant le 21 ventôse an XI le projet de loi concernant le budget de l'an XI, affecta de considérer ce projet comme l'exécution de la loi constitutionnelle qui voulait que les recettes et les dépenses fussent réglées chaque année par le Corps Législatif, et à qui le chef du gouvernement ne pouvait être que très attaché « lui qui accueille avec transport toutes les idées libérales, et qui fait consister sa principale gloire à gouverner un peuple libre et généreux » : Cretet en présentant le 24 pluviôse an XII celui de l'an XII proclama que « les rapports inséparables qui existent entre toutes les parties des finances ne permettent pas d'en laisser aucune dans l'isolement et l'indépendance » ; mais en dépit de ces formules le gouvernement persista dans l'habitude prise de ces lois d'accompte, de ces budgets scindés en plusieurs parties, de ces bonds en avant et de ces retours en arrière sur des exercices déjà terminés, le tout au grand détriment de la clarté des budgets et par conséquent de la croyance du public en leur état d'équilibre.

La loi du 25 ventôse an IX qui mettait 200 millions à la disposition du gouvernement pour le service de l'an X fut complétée par celle du 17 floréal an X qui en ajouta 300 et fixa la répartition entre les ministères. Presque en même temps commença à apparaître avec un crédit de 300 millions (loi du 20 floréal an X) le budget de l'an XI, qui cependant ne se réalisa tout à fait que par celle du 4 germinal an XI, 6 mois après le début de l'exercice ; elle rajouta 289.950.000. La même loi accordait 400 millions d'acompte pour l'an XII : le Tribunat, proclamait Arnould, ne voyait nul inconvénient, voyait même grand avantage « à confier provisoirement de grands moyens à un gouvernement aussi ami de la paix que jaloux de la dignité nationale. » A cet acompte pour l'an XII la loi du 5 ventôse ajouta 300 millions et les 700 ainsi accordés furent répartis par elle sommairement entre 20 chapitres. Ainsi pendant tout le temps

du Consulat, la loi annuelle réclamée par Laussat, par Mathieu, ne vit jamais le jour : elle devait le voir encore bien moins sous l'Empire. Ce fut de la part de Napoléon une habitude plutôt qu'une nécessité, nul obstacle sérieux n'étant à craindre pour lui, du moins tant que la fortune lui fut fidèle : ce fut surtout l'effet de sa répugnance insurmontable à n'avoir pas en finance, comme en tout, ses coudées franches. Une telle politique n'était pas favorable au développement du crédit public : mais Napoléon était assez peu sensible à ce genre de considération. C'était à d'autres moyens qu'il entendait demander la restauration financière, qu'il considérait au contraire comme un des principaux devoirs de son gouvernement.

Liquidation de la dette publique.— Sa tâche la plus urgente à cet égard était la liquidation du lourd et embarrassant arriéré que léguaient au Consulat les désordres du gouvernement précédent. La paix de Lunéville, qui mettait fin à la guerre continentale et permettait d'envisager une fin prochaine de la guerre maritime, offrait une occasion favorable qui fut immédiatement saisie. De là l'important projet qui allait devenir la loi du 30 ventôse an IX sur la liquidation de la dette publique.

Le premier titre de cette loi, œuvre de Defermon, concernait l'arriéré des exercices antérieurs à l'an VIII ; on l'évaluait, un peu arbitrairement (mais dans l'impénétrable obscurité des comptes de ces années troubles, quel est le chiffre qui n'eût pas été arbitraire ?) à 90 millions, 25 pour l'an V, 15 pour l'an VI, 50 pour l'an VII, et on s'en débarrassait en le remboursant par la rente à 3 % de ce capital : 2.700.000 francs de rentes devaient donc de ce chef être inscrits au Grand Livre. Quant aux créanciers de l'an VIII, plus favorisés, leur créance, évaluée 20 millions, recevait 1 million de rentes, à raison de 5 %. Pourquoi cette différence de taux, les uns étant liquidés à 3 %, les autres à 5, et pourquoi des taux si modiques, lorsque le 5 % consolidé était à 50, de sorte que si les titulaires de ces rentes avaient voulu les réaliser, la créance de 20 millions se serait trouvée réduite à 10, et celle de 90 millions à 27 ? Là était la grosse objection au projet de loi, et c'est sur ce point que les tribuns opposés au projet, fort nombreux et fort actifs, Ganilh, Bosc, Benjamin Constant, Desrenaudes, firent porter leurs principales critiques. On y répondait que ces créanciers de l'arriéré étaient des fournisseurs plus ou moins véreux, ayant majoré leurs prix du temps du Directoire en raison de la détresse notoire et de la mauvaise foi du gouvernement, souvent n'ayant rien fourni, et indignes de tout ménagement. L'opposition en convenait volon-

tiers, mais, très exigeante, elle voulait néanmoins qu'une fois la dette exacte bien fixée et bien reconnue, le gouvernement ne pût pas s'en débarrasser de façon aussi cavalière. « La réduire arbitrairement par une loi, disait Ganilh, rapporteur de la commission du Tribunat, en restreindre le paiement au quart de sa valeur, ce serait altérer tous les principes de la législation, donner au peuple français un exemple dangereux, lui faire croire qu'il est permis de se faire justice à soi-même : ce serait rouvrir la porte à l'arbitraire et consacrer, après la Révolution, les principes et la morale que nous avons condamnés et dont nous avons gémi pendant sa durée. Votre commission a pensé que la législation devait se rattacher désormais aux principes de la justice, présenter à tous les citoyens et à toute l'Europe tous les caractères de la morale, et se distinguer essentiellement de toutes les lois commandées par les circonstances, arrachées par la nécessité, et elle n'a pas cru pouvoir vous proposer de donner votre assentiment à une disposition qui, fût-elle intrinsèquement juste, aurait l'apparence de l'arbitraire et de l'injustice. » Benjamin Constant, rapprochant l'estimation *in globo* faite de ces vieilles dettes de la liquidation minutieuse des sommes dues par les acquéreurs de biens nationaux qu'annonçait l'art. 8, disait 1° que c'était une terrible chose que de déclarer qu'on n'avait pas le temps d'être juste ; 2° qu'il était bizarre de frapper en aveugle et si rapidement sur les créanciers de l'Etat, sous prétexte de célérité, et d'ouvrir, par une autre disposition, une porte immense à des liquidations et à des lenteurs de tout genre. « Si le gouvernement s'y soumet pour des acquéreurs qui lui doivent, ne devrait-il pas s'y prêter de même pour des créanciers auxquels il doit ? » Bosc exprima le regret « que l'esprit d'économie qui a dicté les détails de ce projet semblât avoir fait croire à ses auteurs que de chétives épargnes enrichissent le Trésor public... Lorsqu'il s'agit de fonder le crédit de l'Etat, la première base est la confiance : elle est naturellement timide lorsqu'elle a été si souvent déçue : et il n'est pas sans danger de réveiller des souvenirs et de forcer à des comparaisons dont il faut effacer jusqu'à la trace pour opérer le bienfait d'une sécurité complète parmi une classe de citoyens dont le sort et l'existence sont liés au gouvernement... Quelques millions ne sont rien en comparaison d'un crédit basé sur la fidélité aux engagements, et de ces rapports permanents de confiance qui lient les gouvernés aux gouvernants... Ces créances (dit-on) proviennent pour la plupart de marchés très équivoques ou très onéreux passés sous l'ancien gouvernement. Certes, je ne me ferai point le défenseur de ces hommes immoraux dont l'insatiable cupidité a exploité si fructueusement les besoins de la République, et souvent augmenté sa détresse pour

mieux la dépouiller... ni le prôneur d'un gouvernement dont la faiblesse et l'imprévoyance, loin d'arrêter ces désastres, les ont multipliés : mais je demanderai si dans le volumineux tableau des créanciers de ce genre il n'existe pas une foule d'ouvriers malheureux, d'entrepreneurs estimables, et de sous-fournisseurs que les compagnies d'entreprises n'ont pas soldés. Le haut prix qu'ils ont attaché à leurs ouvrages était calculé plutôt par leurs craintes que par leurs espérances... Je crains que l'on n'attaque le principe de la propriété en diminuant la créance... La réduction forcée de 2/5 d'intérêt de ces créances... ne soulage le Trésor public que de 1.800.000 francs par an : et cette économie ne peut à mon avis entrer en balance avec la force d'opinion qui est le plus ferme appui des gouvernements. »

Au point de vue du droit strict, il est incontestable que ces critiques étaient fondées : toute consolidation forcée est une banqueroute, surtout lorsqu'elle est faite à un si faible intérêt, et toute fixation forfaitaire d'une dette indéterminée n'échappe au blâme que si elle a été librement débattue par les deux parties. Reste la question de savoir si dans le cas présent l'application d'une stricte justice était possible, si une liquidation exacte était faisable, si elle n'aurait pas exigé des délais indéterminés, préjudiciables à tout le monde, notamment aux parties prenantes, si enfin les créanciers de l'arriéré avaient des titres bien sûrs, des droits bien établis, des espérances bien fondées, et si on ne leur offrait pas plus qu'eux-mêmes ne comptaient recevoir, plus que ne leur aurait alloué un tribunal d'équité ; et c'est sur ce terrain que s'établirent les tribuns qui défendirent le projet de loi : « Tirons-nous, disait Carrion-Nisas, de ce labyrinthe inextricable : imitons celui qui ne pouvant démêler le nœud gordien le trancha avec le glaive... Analysons à l'avenir les opérations du gouvernement : portons-y le scalpel, mais c'est la faux qu'il faut porter dans les broussailles de l'arriéré. Aurez-vous le funeste courage de vérifier de près toutes ces turpitudes ?... Irez-vous tirer au clair s'il est vrai que des fournisseurs... à des prix évidemment au-dessous de ce qu'il est possible d'effectuer sans perte... aient trouvé encore des profits énormes dans la connivence des agents faits pour les surveiller ? » — « Le gouvernement, disait le tribun Imbert, ne tire pas des énormes lésions qu'ils ont fait éprouver à la République les mêmes avantages qu'il ont su tirer de la mauvaise position où se trouvaient alors le crédit de l'Etat et l'état du Trésor... Ils traitèrent avec lui d'après le discrédit national : ce n'est pas que je veuille leur en faire un crime, mais il ne faut pas non plus leur en faire un titre. » On cita ce fait que telle compagnie ayant réclamé 4.200.000 l. pour ses avances et la trésorerie ayant réduit sa note

à 1.400.000, avait renoncé à rien réclamer moyennant décharge de tout compte. « Les traités passés par le Directoire avaient été presque tous surpris à l'ignorance, ou obtenus par complicité, les livraisons partielles ou défectueuses, les prix exorbitants en raison même des infidélités gouvernementales » (Devaisnes) et il était logique que ceux qui avaient contracté avec le gouvernement de l'an VIII, moins accessible à certaines influences et à certaines compromissions, reçussent un traitement plus favorable. D'autre part, de l'aveu général, il était urgent d'en finir avec cet arriéré, et en finance aussi bien qu'en politique d'élever une barrière qui empêchât les erreurs et les fautes du passé de corrompre l'avenir. « On chercha, dit Gaudin, les moyens de libérer l'Etat pour le passé, de manière à ne pas sacrifier les intérêts d'un avenir encore mal assuré... La prodigalité du gouvernement ne nuirait pas moins à son crédit que son infidélité.» Ou, pour mieux dire, certaines fautes en entraînent nécessairement d'autres à leur suite. Le Consulat ne pouvait agir autrement qu'il l'a fait : il est d'ailleurs regrettable pour lui qu'il ait subi cette nécessité.

En second lieu le projet de loi portait création de 1 million de rentes 5 % pour l'échange (d'ailleurs purement facultatif) des bons deux tiers à raison de 1/4 % de la somme nominale présentée à l'échange : en d'autres termes le porteur de 1.000 francs en bons deux tiers, qui valaient au cours, par exemple, du 1er nivôse an IX (1,65 %) 16 fr. 50, pouvait les échanger contre 2,50 de rente valant au cours du même jour (37 à 38) 18 fr. 69. Ce simple rapprochement de chiffres permet de saisir nettement le caractère de l'opération projetée : pour le porteur de bons 2/3, non pas sans doute un dédommagement de la grande iniquité jadis commise par le Directoire — il n'était au pouvoir de personne de revenir sur ce passé désastreux — mais un échange avantageux (1) : pour l'Etat, l'avantage aussi de faire disparaître ces traces lamentables de la fameuse banqueroute de l'an VI, et d'enlever cet aliment à la spéculation et à l'agiotage.

Nous avons cité précédemment l'exemple d'un rentier de 1.500 francs, réduit à 500 par la banqueroute des deux tiers, et qui, en supposant qu'il ait gardé ses 20.000 francs de bons 2/3 et fait l'échange prévu par la loi du 30 ventôse an IX, soit 50 francs de rente, serait définitivement sorti de la tourmente révolutionnaire avec 550

(1) Sans doute le seul fait de la prévision de la loi eut pour effet de faire remonter les bons 2/3 qui atteignirent 12,50 le 22 nivôse, 10,25 le 24 pluviôse. Mais, en même temps, montaient aussi les cours du 5 % consolidé (68 le 24 pluviôse) et par conséquent l'opération restait toujours avantageuse.

francs de rente au lieu de 1.500. Sort assurément digne de compassion ; mais néanmoins ce rentier devait se réjouir et remercier le premier Consul. Quelle était en effet la valeur de son capital au 17 brumaire an VIII ? 1138 d'un côté, au cours de 11,38 le tiers consolidé, et 190 de l'autre, à quoi se réduisaient ses 20.000 francs de Bons au cours de 0,95 les 100 francs: et quelle était-elle au 1er floréal an IX, un mois après la loi du 30 ventôse, au cours de 54,13 ? 5.954,30. On a parfois qualifié cette loi du 30 ventôse an IX de loi de banqueroute : singulière banqueroute que celle qui aboutissait à quintupler le capital des créanciers de l'État !

Telle était d'ailleurs la rareté des bons deux tiers, presque tous écoulés déjà dans des acquisitions de biens nationaux, qu'il ne fut pas nécessaire d'inscrire au Grand Livre le million de rentes prévu pour cette opération : il suffit d'en inscrire 508.498 (1), c'est-à-dire qu'il fut converti pour un peu plus de 203 millions de bons deux tiers, autant dire la totalité de ceux qui subsistaient encore.

Le troisième titre de la loi était relatif au tiers provisoire « ce reste malheureux et infécond de tant de créances légitimes » (2), que la loi du 24 frimaire an VI avait jadis institué pour y ranger les créances exigibles. Ces créances, réduites comme les autres au tiers en vertu de la trop fameuse banqueroute de vendémiaire an VI, avaient été liquidées en tiers *provisoire*, c'est-à-dire privés d'arrérages jusqu'à ce qu'il fût pourvu par une loi particulière à son inscription définitive, loi qui statuerait en même temps « sur le temps auquel les intérêts en auront dû courir » (3), phrase un peu obscure, de laquelle il pouvait résulter la possibilité d'un rappel d'intérêts pour une certaine période précédant l'inscription, mais cette inscription restant d'ailleurs abandonnée aux convenances du législateur : en sorte que celui-ci restait en somme absolument le maître de retarder tant qu'il le voudrait le paiement des arrérages, par le seul fait du retard de l'inscription. Loi inique d'ailleurs : il était peu de créances aussi sacrées que celles dont elle se débarrassait ainsi à trop peu de frais. Dans l'opinion commune la paix générale devait être le moment de la réparation de cette grande injustice. Le Consulat pensa avec raison ne pas devoir l'ajourner si longtemps et se contenta pour cela de cette paix continentale qu'assurait le traité de

(1) Ce chiffre se trouva porté à la fin de l'Empire à 543.641 f.

(2) Expression du tribun Desrenaudes — D'après Gaudin, il avait été délivré en tout au 1er vendémiaire an IX pour 2.407.514 de bons de tiers provisoire dont 1.077.873 employés au paiement de domaines nationaux et 1.329.641 restant en circulation.

(3) « Desquelles inscriptions provisoires, disait l'art. 30 de la loi du 24 frimaire an VI, les intérêts ne pourront être exigés qu'après l'inscription définitive sur le Grand Livre et suivant qu'il sera réglé par la loi à intervenir. »

Lunéville : mais il ajourna au 1er vendémiaire an XII le paiement des intérêts, croyant nécessaire, avant d'assumer cette charge, d'avoir suffisamment rétabli la situation financière. D'où la disposition du projet de loi qui admettait l'inscription, au cours de l'an IX, de 30 millions, en capital, de tiers provisoire, avec intérêts à 5 % payables à partir du 1er vendémiaire an XII. Rien ne l'y obligeait : la latitude laissée au législateur par la loi du 24 frimaire an VI était complète.

Ce fut cet ajournement qui suscita au Tribunat les attaques les plus vives : on pouvait, selon l'opposition, retarder l'inscription, mais celle-ci une fois faite le paiement des arrérages s'ensuivait obligatoirement. « Le projet de loi, disait le tribun Desrenaudes, blesse les principes du crédit public... (et cela) lorsque les ressources de la République agrandie sont immenses, au moment même où la paix est ratifiée et devient une loi générale, lorsque la confiance ne demande qu'à ouvrir ses trésors, lorsque les capitaux étrangers... étaient impatients d'affluer vers nous et vont se porter ailleurs ». Benjamin Constant surtout dépassait toute mesure en mettant la loi de ventôse an IX au-dessous de celle de vendémiaire an VI : « Alors on nous disait que le gouvernement, dans un Etat libre, peut réduire la portion de sa dette qu'il ne peut acquitter et rembourser le surplus. On vous propose aujourd'hui quelque chose de plus fort encore : car enfin l'on remboursait, ou l'on prétendait rembourser : aujourd'hui ce n'est pas de remboursement mais de consolidation qu'on vous parle. » A ce compte le vrai coupable d'une banqueroute ne serait pas le gouvernement qui la fait, mais celui qui, la trouvant faite, ne la défait point et apporte seulement quelque soulagement à ses victimes : on conçoit l'irritation que causaient au Premier Consul ces attaques calomnieuses. Ganilh, moins violent, était parfois plus embarrassant. Réfutant l'opinion souvent exprimée en faveur du projet que l'augmentation de valeur que pourrait obtenir le tiers provisoire, si ses arrérages étaient dès maintenant payés, nuirait au tiers consolidé à qui il ferait concurrence, et que dans l'intérêt même des créanciers de l'Etat il importait de se montrer fort difficile à l'inscription du consolidé, il s'élevait contre la doctrine que l'Etat ne dût considérer ses engagements que comme on les considère à la Bourse et ne les acquitter qu'au prix auquel ils se vendent. « Votre commission ne pense pas que la loi... puisse sacrifier à des considérations d'intérêt pécuniaire le respect dû à la foi publique, à la loyauté des engagements et à l'honneur national... Il est digne d'un gouvernement qui a fait tant et de si grands prodiges en si peu de temps de sortir de l'ornière des habitudes, de renoncer aux petites vues, aux petites économies, et à tous ces petits moyens si

préjudiciables aux grandes affaires : il est digne de lui d'embrasser et de faire prédominer les grands principes de l'économie sociale. »

En dépit des formules laudatives dont il s'enveloppait, le blâme était réel : il n'était pas justifié. Le gouvernement devançait l'époque à laquelle il était généralement admis que l'inscription devait se faire, et il était le maître de mettre à cet acte de réparation les conditions rendues nécessaires par la situation des finances ; c'était toujours pour les porteurs de tiers provisoire un très réel avantage que d'avoir leur sort fixé et « de faire cesser un jeu immodéré qui fait chaque jour des victimes, soit parce qu'on entretient des espérances exagérées, soit parce qu'on inspire des craintes chimériques » Devaisne). Très justement les tribuns défenseurs du projet faisaient remarquer que son rejet porterait aux porteurs de tiers provisoire un coup sensible. « Ne valait-il pas mieux pour eux que le tiers provisoire fût consolidé avec un terme fixé pour le départ de ses intérêts que de continuer à figurer à la Bourse sans caractère, sans titre réel, avec la seule espérance d'en avoir un jour, mais aussi avec l'incertitude de l'époque où ce jour arriverait ?... Q'on songe à ce qu'ils adviendraient si par le rejet du projet de loi on laissait le gouvernement libre de leur dire : J'attendrai pour m'occuper de vous non la paix générale, mais les effets de la paix générale !... Vivez dans les craintes que je voulais vous épargner jusqu'à ce que la diminution dans les dépenses me laisse quelques fonds disponibles (Imbert). — « Ils avaient des promesses : maintenant ils ont de la réalité, de l'effectif, des valeurs commerciales, d'inutiles qu'elles étaient avant. Pour eux et pour leurs intérêts je demande l'adoption du projet de loi. » Un autre tribun, Gillet, disait le mot véritable : « Si le projet de loi excite tant de réclamations, ce n'est peut-être que parce qu'il met des vues solides à la place des vagues perspectives qui existaient auparavant. Lorsque ce projet n'avait pas encore paru chacun agrandissait, au gré de ses vœux, l'horizon de ses intérêts et de ses prétentions : les spéculations s'établissaient sur tout ce que l'incertitude laissait entrevoir de plus élevé. Le projet a tout à coup fait cesser cette incertitude : le sort des porteurs d'effets a été mesuré suivant leur valeur présente, et en cela il ne leur a fait aucun tort réel : et c'est la perte de ce domaine que le spéculateur déplore, parce que pour lui c'est toujours le plus riche ». Rien de plus juste ; on avait (et cela même prouve l'opinion favorable qu'on avait au fond du gouvernement consulaire) espéré des dispositions plus favorables pour les créanciers de l'arriéré et du tiers provisoire, et voilà pourquoi, en prévision d'une loi qu'on s'imaginait telle, les cours du consolidé s'étaient élevés progressivement de 45 à 55 en nivôse jusqu'à 68, cours maxi-

mum (1), le 24 pluviôse, et ceux du provisoire de 35 à 45 en nivôse à 53 le même jour : cours qui ne subsistèrent point lorsque la teneur du projet fut connue, ce qui fournissait à ses censeurs un prétexte pour soutenir que par lui les fonds publics avaient été « avilis ». Or les cours ordinaires étaient pour le consolidé de 34 à 36 en frimaire an IX, de 23 à 25 pour le provisoire, et ils furent en germinal respectivement de 52 à 55 et de 40 à 44 ; ce qui est juste le contraire d'un avilissement.

Tout cela est vrai : et néanmoins on peut se demander si le gouvernement n'aurait pas été plus habile en fixant à 2 ans plus tôt la reprise du paiement des arrérages. Le sacrifice n'eût pas été bien lourd, et il eût été d'une meilleure politique de paraître ainsi courir au-devant d'une dette qu'on avait le droit strict d'ajourner. Mais à cette époque le baron Louis n'avait pas encore enseigné que le vrai moyen d'avoir beaucoup de crédit est de payer tout ce qu'on doit, même, au besoin, plus qu'on ne doit: et cette pratique était tellement éloignée des habitudes prises soit sous la Révolution, soit sous l'ancien régime, qu'il était bien difficile au Consulat d'élever ses vues aussi haut. L'idéal des financiers qui entouraient le premier Consul était encore ce qu'il avait été sous le Directoire : rogner, retarder les paiements le plus possible. On était convaincu autour de Bonaparte — et lui-même était loin de faire exception à cette règle — que c'était bien et habilement agir que mesurer le plus chichement possible les paiement aux créanciers de l'Etat. Des hommes de la plus parfaite délicatesse dans les affaires privées, comme Defermon (2), raisonnaient ainsi quand il s'agissait des affaires publiques. Ce n'est que progressivement que la mentalité des hommes d'Etat pouvait subir sur ce point un très désirable changement.

Enfin un 4e titre prenait des dispositions pour l'amortissement de la dette, ainsi légèrement accrue, et sur le stock encore subsistant des domaines nationaux, évalué 300 millions (3) valeur 1790, en réservait 180 pour les dépenses de l'instruction publique et des militaires invalides, en destinait 30 au service de l'an VIII, 20 à celui de l'an IX, et consacrait les 70 autres à l'amortissement de la dette publique

(1) Ce cours, qui ne dura point, était dû à nouvelle de la paix de Lunéville, et aussi à l'espérance, qui ne devait point se réaliser, d'une paix générale immédiate. C'est surtout l'espoir de cette paix générale qui fut cause de la hausse rapide des cours en nivôse et pluviôse an IX, et par une suite fâcheuse, mais naturelle, de la baisse qui lui succéda.

(2) Pasquier, en général fort sévère pour les finances napoléoniennes, accuse Defermon d'avoir contribué à entretenir Bonaparte dans l'oubli des engagements contractés et attribue la grande faveur dont il jouit à la satisfaction du Consul d'avoir rencontré un instrument aussi docile.

(3) 400 millions, d'après l'estimation de Lecointe-Puyraveau dans son rapport de germinal an VII. Depuis lors, d'ailleurs, les ventes avaient continué.

par les soins de la Caisse d'amortissement. Tout en applaudissant à cette partie du projet, Ganilh, rapporteur du Tribunat, pensait que le Tribunat devait y refuser son assentiment jusqu'à une nouvelle loi organique de la Caisse d'amortissement. (1)

Telle fut cette loi, sur laquelle se concentrèrent les efforts de cette partie du Tribunat qui tenait à gêner le gouvernement, que cette assemblée repoussa par 56 voix contre 30, mais que le Corps Législatif vota le 30 ventôse et qu'il fit bien de voter. La qualifier de loi de banqueroute, comme le firent quelques adversaires passionnés au nombre desquels il faut placer au premier rang d'Ivernois, était une calomnie : c'était simplement une loi qui n'effaçait pas complètement les traces de la banqueroute de l'an VI, impossibles malheureusément à effacer. Elle n'a pas, comme on l'en accusa, provoqué une baisse des fonds publics : simplement elle n'a point déterminé la hausse sur laquelle certains comptaient, et que Talleyrand conseillait de rechercher au moment où des négociations s'ouvraient avec l'Angleterre, car « en négociant avec un pays qui est tout crédit, il ne faut pas paraître à ses yeux souffrir du discrédit » (2).

Mais, insistait d'Ivernois, cette liquidation était si bien une banqueroute qu'après elle les cours s'effondrèrent jusqu'à 39,50 le 16 thermidor, et qu'on ne revit pas 68 avant juillet 1806. — Matériellement exacte, cette allégation de d'Ivernois n'en constitue pas moins une contre vérité : si en effet le seul fait du vote de la loi amena une certaine baisse, cette baisse fut due à ce que d'imprudentes espérances avaient été conçues et excitées sans doute par des adversaires politiques qui, après coup, attisèrent aussi les déceptions et les mécontentements (3). Et d'Ivernois ne dit pas que le cours de 41 à 49 fut usuel même pendant les mois en *or* (toujours les plus faibles) de l'an IX, que le 16 thermidor fut le seul jour où pour des causes fortuites le cours de 40 fut perdu ; il ne dit pas davantage que les cours remontèrent bientôt à 60, à 63, au début de l'an X, et qu'avant ce cours de 68, qu'il lui plaît de choisir, ceux de 65, 66, 67 furent ordinaires. Aucun coup grave n'a été porté au crédit public par la loi du 30 ventôse an IX : tout ce qu'on en peut dire c'est que, modifiée sur quelques points, elle l'aurait peut-être mieux servi. Les observations que le premier Consul fut amené à faire à ce sujet au conseil

(1) Il aurait voulu quelque chose d'analogue à ce qui avait lieu en Angleterre où l'administration de la caisse d'amortissement était à l'orateur de la chambre des communes, au chancelier de l'Echiquier, et à des agents de la Banque.

(2) Lettre au Premier Consul, 30 messidor an IX. AF IV 1070.

(3) Un rapport de police du 12 prairial (Aulard, Consulat, II, 340) parle de 3 maisons riches qui s'étaient efforcées d'empêcher le vote de la loi, firent, après coup, vendre 800.000 l. de rentes pour prouver qu'elles avaient raison, puis la baisse obtenue, rachetèrent les dites rentes.

d'administration des finances du 28 frimaire an X (1) sont d'une telle justesse qu'elles excusent absolument le gouvernement d'être résté en-deça, plutôt que d'être allé au delà, d'une certaine ligne, d'ailleurs très difficile à tracer. « Une équité trop scrupuleuse aurait produit un grand mal et de nombreuses injustices. Les rentes descendraient au taux le plus inférieur et en frappant leurs capitaux de discrédit vous auriez fait payer cher aux rentiers les avantages qui se trouveront accordés à des hommes disposés pour la plupart à confondre leur infortune particulière dans la publique infortune ». Les cours des rentes sous le Consulat justifient entièrement cette appréciation et laissent hors de doute que des inscriptions plus nombreuses et plus considérables auraient été peu profitables aux nouveaux rentiers et désastreuses pour les anciens.

La dette publique sous le Consulat. — Les rentes consolidées existant au 1er vendémiaire an VIII se montaient à 35.712.640, autant qu'un chiffre exact peut être avancé au milieu de la très grande confusion des documents financiers du temps (2). Il s'y ajouta du fait de la consolidation de l'arriéré de l'an VIII et années antérieures 1.902.394, sur les 3.700.000 francs accordés par la loi du 30 ventôse an IX, le surplus devant d'ailleurs trouver son emploi ultérieurement, au fur et à mesure de liquidations qui furent lentes (3) : de la consolidation des bons des deux tiers, 508.498 : de celle du tiers provisoire, 3.350.327 (4). D'autres liquidations, et notamment celle d'anciennes rentes constituées perpétuelles n'ayant pas encore subi l'amputation qu'ordonnait la loi du 9 vendémiaire an VI (les choses marchaient lentement et les rentiers n'avaient jamais témoigné beaucoup d'empressement), prévue par la loi du 21 floréal an X, amenèrent des inscriptions pour 3.706.855 : d'où un total de 42.625.344 au 1er vendémiaire an XI, de 45.180.624 francs à la fin du Consulat au 1er germinal an XII ; sur ce total 9.647.984 dataient du Consulat lui-

(1) AF IV 1250.

(2) Chiffre de Gaudin dans son rapport du 1er ventôse an IX. — D'autres états portent au 1er germinal an VIII 34.625.089 (rapport de Gaudin, AF IV, 1248) : 36.100.463 (AF IV 1086). — Avec les rentes viagères (19.903.618) et les pensions (18.905.145) Gaudin trouvait 74.521.403 comme total de la dette (rapport du 1er ventôse an IX).

(3) Il y eut même plus de 3.700.000 f. inscrits de ce chef : l'état des 5 % au 1er avril 1815 (AF IV 1934), indique 4.597.320 f. de rente provenant de cette catégorie.

(4) Il fut ouvert en tout 6 millions de crédits en rentes pour l'inscription du tiers provisoire par les lois des 30 ventôse IX, 21 floréal X, 4 germinal XI. La liquidation du tiers provisoire n'était pas terminée à la fin du Consulat : elle se poursuivit sous l'Empire. En tout il avait, en 1815, été inscrit de ce chef 5.126.308 f. de rente (AF IV 1934).

même, non de son fait, mais de celui d'événements antérieurs, non par suite d'*émission* de rentes, mais par suite de *remise* de rentes. Il faut louer — et nous aurons occasion de le faire encore par la suite — cette répugnance marquée du gouvernement à ouvrir le Grand Livre. Il n'est pas de principe auquel, premier consul ou empereur, Napoléon soit resté plus fidèle. Ne point augmenter la dette publique, payer fort exactement celle dont il était forcé d'accepter l'héritage, la maintenir toujours dans de strictes limites et empêcher à tout prix la dégradation des cours, furent en cette partie les règles invariables de sa politique.

Ses intentions en pareille matière se manifestent avec un supplément de clarté dans la loi du 21 floréal an X qui acheva l'œuvre de liquidation commencée par celle du 30 ventôse an IX. Afin d'effacer, dans la mesure du possible, les déplorables souvenirs de la honteuse banqueroute de l'an VI, la dénomination de tiers consolidé était supprimée et remplacée par celle de cinq pour cent consolidé. Les produits de la contribution foncière étaient affectés par priorité au paiement de ce 5 % « premier article du budget de l'Etat », et le crédit des différents ministres ne pouvait être soldé qu'après ledit paiement assuré. Le paiement de la rente était encore effectué avec d'extrêmes lenteurs résultant des complications de numéros et de lettres initiales, si bien qu'il y avait toujours des différences sensibles de valeur entre la rente que l'ordre des paiements appelait la première et celle qui n'était payée qu'à la fin d'un semestre : la loi voulut qu'à partir du 1er vendémiaire an XI le paiement des rentes du semestre terminé se fît tout entier dans le mois qui suivrait son expiration. En même temps que s'affirmait la volonté de payer et de payer ponctuellement, s'affirmait aussi celle de ne pas laisser la dette grossir outre mesure : 50 millions de rente constituée paraissaient être le maximum de ce que l'Etat pouvait supporter sans inconvénient, voire même avec quelque avantage, car, dit le compte des finances de l'an IX « il convient qu'il existe, dans une semblable proportion, un moyen de rattacher toujours une partie des fortunes particulières à la fortune publique ». C'est pourquoi, au cas où par l'effet des consolidations restant à faire la dette serait portée au delà de 50 millions, la loi stipulait qu'il devrait être affecté un fonds d'amortissement suffisant pour éteindre en 15 ans ce qui excéderait ces 50 millions. En l'an X, en effet, avec la paix d'Amiens, avec les 10 millions annuels de biens nationaux affectés à la caisse d'amortissement pendant 7 ans, avec le produit de la poste aux lettres qui y était également affecté, il était permis de concevoir en fait d'amortissement d'assez hautes espérances.

Quant à la dette viagère, estimée 20 millions, la loi semblait

plus indifférente à son exact acquittement, puisque, à la différence du 5 % consolidé, aucune affectation de fonds particuliers n'était faite à son service : d'où l'insinuation du tribun Chauvelin que cette différence de traitement avait peut-être pour cause le désir de provoquer une hausse de la dette perpétuelle; autrement on ne pourrait s'expliquer « le droit d'aînesse que la loi conférait, au moins pour un temps, à la rente perpétuelle sur la rente viagère (1). » A quoi le tribun Fréville répliqua que depuis nombre d'années aucun projet de loi ne s'était adressé aux créanciers de la nation autrement que pour leur imposer des sacrifices ou leur annoncer des satisfactions illusoires ou incomplètes ; aujourd'hui enfin la loi prononçait l'amélioration réelle de leur sort, accomplissait à leur égard le vœu de la justice, et, dans l'impossibilité de réparer tous les malheurs que le passé leur avait fait subir, leur garantissait pour l'avenir une jouissance régulière et par cela même l'exhaussement de la valeur capitale de leur propriété. C'était bien « un des actes qui honorent le plus et les intentions et la justice du gouvernement ». Le Tribunat (d'où venaient d'être exclus les éléments hostiles que le premier Consul y avait d'abord rencontrés), vota cette fois l'acceptation à la grosse majorité de 73 voix contre 2.

Recettes et dépenses en l'an IX. — Restait, après avoir pris ces mesures pour la liquidation de la dette publique, à chercher contre son accroissement une meilleure garantie encore en réalisant enfin l'équilibre budgétaire dont on était toujours si éloigné.

Tandis que d'Ivernois poussait l'esprit de dénigrement jusqu'à reprocher au Consulat de ne savoir, en fait de finances, qu'élargir la plaie qu'il s'était engagé à cicatriser, les faits démontraient au contraire que des progrès quotidiens s'accomplissaient. Dès l'an IX il est manifeste que les grands embarras qui ont rendu la marche du gouvernement si pénible en l'an VIII, tendent à s'atténuer, et que

(1) Chauvelin critiqua aussi l'article qui remettait à une loi de déterminer chaque année le montant des inscriptions de consolidé pouvant être portées sur le Grand Livre en conséquence des liquidations opérées au cours de la même année : il faisait observer que l'inscription était de droit aussitôt la liquidation faite et qu'il était de l'intérêt du crédit public qu'il en fût ainsi — De même Calonne dans un mémoire fort louangeur pour Bonaparte qu'il écrivit à Londres (AF IV 1081) regretta l'article stipulant que les nouvelles liquidations de rentes viagères seraient inscrites jusqu'à concurrence du montant des extinctions reconnues chaque année, de sorte que « le malheureux n'ayant pour subsister que sa rente viagère ne pourrait vivre que s'il mourait quelqu'un. » L'article suivant, il est vrai, faisait entrevoir une atténuation à cette règle trop dure. Ces faits sont une nouvelle preuve, avec tant d'autres, de la mentalité des pouvoirs publics d'alors en semblable matière, mentalité très différente de celle que devaient faire prévaloir les grands ministres de la Restauration.

d'importantes améliorations sont réalisées dans le rendement et dans le recouvrement des revenus publics.

La loi du 25 ventôse an VIII avait fixé à 427 millions et demi les recettes de l'an IX ; une autre du 19 nivôse an IX leur alloua 415 millions de crédits, dont un arrêté du 12 ventôse an IX fit la répartition de la manière suivante : justice, 10 millions ; relations extérieures, 5 ; guerre, 208.500.000 ; marine, 80 ; finances (y compris les rentes et pensions), 92 ; intérieur, 18 ; police générale, 1.500.000 : et auxquels il ajouta 87 millions pour la guerre, à lever sur les territoires occupés par l'armée d'Orient (20 millions), gallo-batave (20), Rhin (15), Italie (30), Grisons (2). Les recettes extérieures étaient donc (comme elles l'avaient d'ailleurs été sous le Directoire) un des éléments considérables des revenus de l'Etat : Bonaparte n'était pas d'humeur à les laisser tomber. « Vous devez lever de fortes contributions sur les pays vénitiens, écrivait-il à Brune le 16 pluviôse an IX (1), parce que vous les évacuerez à la paix et que ce sera autant de ressources de moins pour nos ennemis. » La Cisalpine, maintenant république italienne, qu'on garde, est d'ailleurs mise à contribution presque autant que la Vénétie, qu'on devra évacuer : elle est astreinte à 2 millions de contribution mensuelle, 2.750.000 après le traité de Lunéville, 1.600.000 ensuite, que Melz ne pourra parvenir à faire réduire à 1 million : et il y a aussi le chapitre des exigences supplémentaires et irrégulières (2). En décembre 1803 le Premier Consul évaluera entre 100 et 200 millions les sommes jusqu'alors retirées des pays vassaux. D'Ivernois est dans son rôle en s'indignant fort de ces recettes extérieures : on comprend moins qu'elles aient été jugées avec autant de sévérité par des historiens français comme Lanfrey.

Ces prévisions subirent, comme toujours, d'assez considérables changements. Les dépenses réelles dépassèrent notablement les prévisions, puisqu'elles se montrèrent en dernière analyse à 526.477.000 (peut être même, d'après une note de Napoléon du 5 pluviôse an XIII, à 545), dont (pour ne citer que les chapitres les plus considérables) 236 pour la guerre, 91 pour la marine, 77 (au lieu de 65) pour la dette et les pensions, 39 pour l'intérieur et 32 pour les frais de négociations, c'est-à-dire, en bon français, pour avances, anticipations, emprunts : dépense éminemment regrettable, mais dont Gaudin pouvait à bon droit s'excuser sur l'inéluctable nécessité. Sans elle « il eût été difficile de calculer à quelles opérations le gouvernement aurait

(1) Corresp. VII 19.

(2) PINGAUD, *Bonaparte président de la République italienne.* On vit des généraux, comme Watrin à Ferrare exiger 440 fr. par jour pour frais de table — Melzi a évalué à 115 millions argent et 45 millions denrées les valeurs fournies par la seconde Cisalpine à l'armée française.

été forcé, à quelle étendue de sacrifices il eût été condamné pour prévenir, encore d'une manière incertaine, une cessation absolue de service dans toutes les parties. Les réquisitions auraient nécessairement couvert encore une fois le sol de la République : les gens d'affaires se seraient emparés de nouveau de la recette des contributions pour se rembourser successivement d'avances usuraires : les violations de caisses auraient recommencé partout ; dès lors les finances retombaient inévitablement dans le chaos... (Au contraire ce sacrifice pour les négociations) a donné dès le commencement de l'an IX au service du Trésor public cette marche ferme qui, en relevant le crédit, a favorisé le rétablissement de l'ordre, dont les avantages compensent toujours avec usure les sacrifices faits pour l'obtenir. Jusqu'à ce que l'état du crédit permette de se procurer par un emprunt un fonds extraordinaire pour assurer le service des deux ou trois premiers mois de l'année, qu'une grande aisance dans les revenus puisse permettre une réserve convenable d'une année pour l'autre, il sera toujours indispensable de réaliser une partie des contributions directes plusieurs mois avant l'échéance des obligations de chaque mois » (1).

C'est donc, encore, incontestablement, un gouvernement fort gêné que le gouvernement consulaire en l'an IX : Barbé-Marbois (toujours très pessimiste, il est vrai) parlera en floréal an X « des sacrifices énormes que le Trésor a été obligé de faire à la fin de l'année dernière pour parer à la cessation absolue de tout service dont il était menacé » (2). Mais, et c'est là le point important, la tendance est manifestement vers une diminution de cette gêne. Dans les recettes, comme dans les dépenses, les prévisions sont dépassées : où l'on attendait 415 millions, les revenus réguliers produisent 449.714.158 ou même 455; en y ajoutant les recettes extérieures et les ventes de biens nationaux, les recettes de l'exercice de l'an IX atteignirent 494.977.041 ; il suffit de lui attribuer quelques fonds prélevés sur les exercices précédents ou suivants pour que la loi du 4 germinal an XI le réglât en recette et en dépense à 526.477.000 (3). Ce n'était pas encore l'équilibre : c'était du moins la voie qui y conduit.

Des plus-values se produisaient de toutes parts. Un revenu particulièrement éprouvé, pour ne pas dire anéanti, pendant la Révolution, les forêts, tendait avec le rétablissement de l'ordre à reprendre de l'importance : une administration des forêts, distincte de la régie

(1) Rapport de l'administration des finances de l'an IX, AF IV 1073.
(2) Lettre du 21 floréal an X, AF IV 1087.
(3) Ultérieurement la loi du 2 ventôse an XIII éleva ces chiffres en recette et en dépense à 545 millions, et même celle du 24 avril 1806 à 549.620.169. Ces perpétuels remaniements sont le défaut le plus grave des budgets du Consulat et de l'Empire.

de l'enregistrement, était créée par loi du 16 nivôse an IX et allait être, quelque temps après, confiée à un directeur habile, le comte Bergon, sous l'administration duquel, grâce à la cessation progressive des actes de pillage passés en habitude sous la Révolution et de la fraude coupable qui consistait à rejeter sur les bois de l'Etat une part énorme de la contribution foncière (1), on vit les produits forestiers s'élever à 31.724.199 dès l'an IX, à 33.544.803 en l'an X, 42.201.240 en l'an XI, 47.681.767 en l'an XII (2). L'enregistrement et les domaines donnèrent en l'an IX 147.876.000 au lieu de 123 millions prévus, les douanes 18.862.000 au lieu de 12, la poste 8.265.000 au lieu de 8, la loterie 8.673.000 au lieu de 7), etc., etc. (3).

Un symptôme peut-être plus favorable encore se constatait aussi, à savoir plus de rapidité dans les recouvrements : sur les 308.296.929 à quoi se montaient, avec les centimes additionnels, les contributions directes de l'an IX 202.981.003 avaient été perçus à la date du 1er vendémiaire an X, ce qui pouvait alors passer pour un grand succès, et, en outre, 215.377.113 sur l'arriéré des années précédentes, qui se montait à 349.163.364. Même amélioration dans le recouvrement des contributions indirectes : d'après le tribun Arnould (4 germinal an XI), les frais de perception des douanes descendirent de 36 % en l'an IX à moins de 25 % en l'an X, et le rendement net monta de 18.800.000 à près de 31.

C'était une très heureuse innovation (ou plutôt un très heureux retour à une des bonnes pratiques de l'ancienne administration) que la mise à la tête de chaque grande administration financière d'un directeur général : Duchatel (depuis longtemps spécialisé dans les questions d'enregistrement) fut ainsi préposé aux domaines, de Sussy (pour lequel devait être créé le 22 juin 1881 un ministère des manufactures et du commerce) aux douanes, Denormandie à la dette, plus tard, le 28 ventôse an XII, Lavalette aux postes, Bergon le 7 thermidor an XIII aux forêts : une surveillance spéciale sur chaque branche du service était bien nécessaire à cette époque de réorganisation générale. « Le ministre des finances, dégagé de tous les détails qui concerneront désormais chaque directeur, pourra s'attacher à connaître, d'après leurs rapports, l'influence de chaque

(1) Gaudin s'aperçut un jour qu'il n'y avait aucun rapport entre le produit brut des forêts de l'Etat en l'an IX, moins de 32 millions, et leur contingent à la contribution foncière, 11 à 12. Il proposa d'affranchir ces forêts de toute contribution et de dégrever les départements où elles étaient situées d'une somme égale au 5e de leur produit net.

(2) C'est l'accroissement le plus considérable qui ait été alors obtenu : et cela malgré la restitution à d'anciens propriétaires de plus de 20.000 hectares, non compensée par la reprise de plus de 4.000 hectares usurpés au détriment de l'Etat par des particuliers.

(3) Compte-rendu de l'administration des finances en l'an IX.

nature d'impôts sur la propriété foncière, sur les divers genres d'industrie et de commerce, et savoir par conséquent la proportion dans laquelle chaque nature de revenu particulier devrait contribuer aux besoins publics sans être trop grevée (1). » D'Ivernois, rompant pour une fois avec ses habitudes de blâme systématique, a attribué à cette mesure le rétablissement de la subordination et de la discipline parmi les agents subalternes, du sentiment de la responsabilité individuelle parmi les chefs. Et ici d'Ivernois était dans le vrai ; ce système était excellent pour assurer l'active surveillance qui devait « apporter la lumière sur les dilapidations passées et sur les abus présents » (2) et pour rendre le ministère des Finances tout entier aux travaux exigés pour la restauration de l'Etat.

C'est aussi dans le même but de le décharger d'une partie de ses très lourdes attributions qu'un dédoublement de ce ministère fut jugé utile : le 5 vendémiaire an X la direction générale du Trésor qui avait été créée le 1er pluviôse an VIII fut transformée en un ministère du Trésor public, qui eut spécialement dans ses attributions la dépense, comme Gaudin avait la recette, et qui fut donné à Barbé-Marbois, homme doué, à défaut de beaucoup de talent, d'intentions excellentes, et dévoué par-dessus tout à la cause si belle et si noble, mais toujours si impopulaire, de l'économie. Quand ce ministère se constitua il voulut qu'aucune dépense nouvelle n'en résultât pour l'Etat, et les services du Trésor furent en effet moins dotés pour l'an X (5.511.000) qu'ils ne l'avaient été lorsqu'ils avaient été réunis au ministère des finances (5.777.099) (3).

Toutes ces améliorations continuèrent et s'accentuèrent en l'an X, l'année à jamais mémorable du Concordat, de la paix d'Amiens, de l'amnistie des émigrés, du Consulat à vie, etc. Comme tout se tient dans la vie d'un peuple tant de grandes choses ne pouvaient pas ne pas s'accompagner d'un progrès marqué dans la situation financière, et en effet le budget de l'an X, un des plus corrects du siècle, a dit Stourm, résolut enfin le problème de l'équilibre. Seuls les cours des fonds publics, qui restèrent assez bas (4), continuèrent à témoigner de

(1) Fabre de l'Aude, Recherches sur l'impôt du tabac (an X).

(2) Exposé de la situation de la République, 2 frimaire an X.

(3) Il déclare dans son rapport du 19 nivôse an IX sur la 13e division qu'il importe de diminuer d'au moins un tiers « l'immense établissement des fonctionnaires publics » (Rocquain, pp. 97 à 113) : que dans plusieurs tribunaux les affaires manquent aux juges etc., etc. — Napoléon a justifié cette division du ministère des Finances (que blâmait Mollien) par la difficulté de la tâche à accomplir et par la nécessité du contrôle de chacun des deux ministres par l'autre. « Je ne trouverais pas, disait-il, cette garantie dans un seul ministre : les comptes qu'il présenterait seraient sans contrôle, et quand même j'y croirais, le public n'y croirait pas. »

(4) Le 5 % consolidé oscilla pendant l'an X entre 46 et 63; le cours le plus ordinaire fut de 54 à 55 : de 52 à 53 pendant les mois en or. « Les calculateurs,

la persistance de certaines inquiétudes, peut-être de certains ressentiments contre la liquidation de la dette telle qu'elle avait eu lieu l'année précédente.

La loi du 25 ventôse an IX avait ouvert un crédit de 200 millions pour les dépenses de l'an X : une autre du 17 floréal an X y ajouta 300 millions et le budget de l'an X fut ainsi fixé, après coup d'ailleurs, comme toujours à cette époque, à 500 millions, ainsi répartis : dette (sans les pensions) 58.730.000 : guerre, 210 : marine, 105 (dont 80 d'ordinaire et 25 d'extraordinaire) : intérieur, 30 (dont 16 de service extraordinaire pour routes, canaux, etc.) ; finances (avec les pensions), 47.529.000 ; Trésor public, 5.511.000 ; justice, 10 ; relations extérieures, 6 ; police générale, 1.725.000 ; imprévu, 10 ; frais de négociations, 15.500.000. Les recettes devaient être : foncière, 210 ; personnelle mobilière et somptuaire, 30 ; portes et fenêtres, 15 ; patentes, 17 ; soit 272 pour les 4 contributions directes (1); enregistrement et domaines, 125 ; forêts, 25 ; douanes, 25 ; postes 9 ; loterie nationale, 10 ; salines, 2 ; recettes accidentelles, 4 ; ventes de domaines nationaux, 30 ; total, 502. L'équilibre était ainsi assuré sur le papier, chose relativement facile : la grande nouveauté de l'an X fut qu'il fut en outre obtenu en réalité. On put même l'équilibrer sans y attribuer les 30 millions de ventes de domaines : et d'après le compte général des finances de l'an XIII il se régla en dépenses à 499.937.885, en recettes à 500.172.666 (2). Recettes et dépenses se balancèrent suffisamment pour que le Trésor fît le service avec facilité. « Chaque porteur d'ordonnance ou d'un titre liquide, dit Barbé-Marbois (3), y a reçu avec régularité ce qui lui était dû. On n'entend plus, comme il y a peu d'années, les plaintes causées par des refus de paiement après des crédits réglés, car ce n'est plus une dépense incertaine ou inconnue qui détermine les crédits à accorder : cet ordre inverse a été abandonné : les distributions de fonds sont maintenant mesurées sur les recettes. Quand on compare cette marche simple et régulière avec l'agitation, l'inquiétude, les ajournements, les refus, dont nous avons été si longtemps témoins, quand

disait Necker, réduisant en chiffres les chances d'un grand malheur, voulaient avoir du perpétuel au prix auquel ils auraient payé du viager. » — Il circulait des bruits d'émission de papier-monnaie, d'emprunt, etc. dont l'effet était des plus fâcheux (Aulard, 7 thermidor, 10 thermidor an X). La police voyait dans cette tendance persistante à la baisse la preuve « d'un plan depuis trop longtemps combiné et suivi sans relâche pour déprécier le seul effet qui soit pour l'étranger le thermomètre de l'opinion et de la confiance intérieure. » (16 thermidor).

(1) Plus exactement, 273.427.000 en principal.

(2) Même 503.521.623, d'après les premiers comptes-rendus.

(3) Rapport du ministre du Trésor public sur les comptes généraux du Trésor en l'an X, 15 pluviôse an XI.

il est notoire qu'aucune exception n'est autorisée, qu'aucune préférence n'est accordée, on rend grâce au Magistrat suprême, dont l'énergique volonté a suffi pour opérer ce changement. » Les frais de négociations, symptôme particulièrement favorable, furent au-dessous de ce qu'ils avaient été pour l'an IX : prévus pour 15.505.000, ils ne dépassèrent ce chiffre que de fort peu (ils furent de 16.158.836) (1), ce qui doit être considéré comme un succès. Les recouvrements étaient, relativement, satisfaisants : il fut perçu en l'an X en fait de contributions directes, soit de l'an X lui-même, soit d'exercices antérieurs, 328.071.359 francs et les frais de recouvrement descendirent, à 2.252.747, environ 1/142e : 86 millions seulement des contributions directes de l'an X étaient encore à recouvrer au 1er vendémiaire an XI. Les contributions indirectes progressaient; les douanes 30.941.000 (de produit net, sur 41 millions de produit brut) au lieu de 25 prévus, l'enregistrement et les domaines et les forêts, 172.119.000 (sur 211 millions de produit brut) au lieu de 150 millions ; la poste 10.367.000 (sur 19.957.000) au lieu de 9 ; la loterie 11 millions et demi (sur 18.480.000) au lieu de 10. La richesse renaissait avec le sentiment de sécurité. « Ces fonds d'épargne, dit Mollien (2), que dans les agitations révolutionnaires une fâcheuse, mais excusable sollicitude enlève à la circulation étaient venus plus abondamment y reprendre leur place, féconder les terres dont la culture avait été négligée, ranimer les manufactures, seconder les entreprises commerciales et courir même les chances des entreprises maritimes, après avoir échappé à celles de la Révolution. Les transactions, les échanges s'étaient sensiblement accrus dans toutes les classes. Les terres et les maisons avaient presque repris leur ancienne valeur. L'équilibre des changes tendait à se rétablir non seulement entre toutes les places françaises, mais même entre elles et les places étrangères. » Et Gaudin, dans sa notice sur l'an X constate les mêmes progrès dont le fisc était naturellement le premier à profiter.

Une ressource, en apparence, était diminuée : l'amnistie accordée aux émigrés par le sénatus consulte du 26 floréal an X, et en conséquence la restitution qui leur était faite de leurs biens non vendus à l'exception des bois et forêts et des immeubles affectés à un service public, amoindrissait évidemment le stock encore existant des biens nationaux. Plusieurs autres restitutions d'ailleurs se suc-

(1) Du moins pour ce qui concerne l'exercice de l'an X. Mais au cours de cette année le Trésor eut à payer en tout 23.923.335 f. de frais de négociations et de service de trésorerie à cause d'un fort arriéré existant à ce titre sur l'an IX et même sur l'an VIII (Conseil d'administration des finances du 29 frimaire an XI, AF IV 1250).

(2) Mémoires, I, 322.

cédaient : décrets des 15 brumaire et 4 ventôse an IX, attribuant aux hospices 4 millions en biens nationaux, et les biens nationaux de leur voisinage indûment usurpés par des particuliers : attribution à la Légion d'honneur (29 floréal an X) de biens nationaux pour 200.000 francs de rente à chacune de ses 15 cohortes, et pour 20 à 25.000 à chacune des sénatoreries (14 nivôse an XI) : restitution aux fabriques de leurs biens non aliénés (8 prairial et 7 thermidor an XI), etc., etc. Aussi n'est-il pas surprenant que les ventes de biens nationaux (pour lesquelles les lois des 15 et 16 floréal an X venaient d'instituer un nouveau système : mise à prix pour les biens ruraux sur la base de 10 fois, et non plus de 8, le revenu annuel, pour les maisons et usines de 6 fois, enchères, et paiement en numéraire dans l'espace de 5 ans) n'aient plus eu qu'une faible importance : en l'an X ce produit, provenant presque tout entier de ventes antérieures, ne fut que de 12 millions : celui des ventes faites en vertu des lois de l'an X n'atteignait encore en pluviôse an XIII que 31.884.510. Mais mieux valait de beaucoup, ne fût-ce que dans l'intérêt étroit du fisc, relever la valeur de la propriété foncière en rompant décidément avec la politique de confiscation que s'acharner à multiplier les ventes. Le Directoire ne l'avait jamais compris : le Consulat s'en rendit compte et il n'est pas de critique plus injuste que celle que d'Ivernois a adressée à cet égard au Premier Consul, en lui reprochant, dans son pamphlet des *Cinq Promesses*, d'avoir exécuté plus complètement que le Directoire lui-même la loi « atroce » du partage des biens des ascendants d'émigrés. L'Etat afficha tout d'abord l'intention de garder les biens à lui attribués par partage de présuccession lorsque l'émigré dont les parents avaient fait ce partage à raison de son émigration obtenait radiation par la suite : un arrêté du Conseil d'Etat du 5 germinal an X se prononça en ce sens : mais, précisément, le 25 thermidor an X, cette même Assemblée prit une décision toute contraire, motivée par cette considération qu'un ministre s'était prononcé dans un cas semblable en faveur des familles, et surtout par cette autre qu'il importait, avant tout, d'assurer le repos et la tranquillité de celles-ci. D'Ivernois a-t-il ignoré cette jurisprudence du Conseil d'Etat, ou a-t-il voulu la laisser ignorer de ses lecteurs ? C'était en tout cas nier l'évidence que reprocher au gouvernement napoléonien, qui fit tout pour rassurer la propriété, d'avoir plus confisqué que les gouvernements révolutionnaires.

Recettes et dépenses de l'an XI. — Année de paix (du moins on le croyait) l'an XI eût dû, semble-t-il, rester au-dessous des dépenses de l'an X : l'expédition de Saint-Domingue, certaines réunions de

territoire comme celle des 6 départements piémontais dont la France prit la dette à sa charge, l'incorporation au budget de l'Etat des centimes consacrés aux dépenses fixes administratives et judiciaires (préfectures, tribunaux, écoles centrales, etc.), enfin le développement des travaux publics, élevèrent au contraire les prévisions de dépense de cet exercice à 589 millions et demi (loi du 4 germinal an XI) : à savoir, notamment, dette publique (avec la dette viagère et celle des nouveaux départements) 64.023.482 : justice (accrue des dépenses du ministère de la police générale, supprimé après le Consulat à vie, et d'une portion des dépenses fixes départementales) 23.318.630 : relations extérieures, 7 millions ; intérieur (accru des dépenses du culte (1), d'une partie des dépenses fixes départementales, et de 19 millions et demi pour les routes) 47.110.000 : finances (avec les pensions) (2) 56.047.788 ; Trésor public, 6 millions; guerre et administration de la guerre, 243 millions ; marine (dont 56 millions de service extraordinaire) 126 millions ; frais de négociations, 9 millions (3) ; fonds de réserve, 8. En réalité les dépenses, grossies par la rupture de la paix d'Amiens qui se produisit en floréal, atteignirent 619 millions et demi, plutôt même 632.279.523 francs. Les recettes devaient se composer de : foncière 220.200.000 (dont 10.200.000 pour les 6 nouveaux départements) ; personnelle, mobilière et somptuaire, 32.800.000; centimes additionnels à l'une et l'autre pour dépenses fixes de l'administration et de l'ordre judiciaire, 18.577.151 ; portes et fenêtres, 16 millions (4) ; patentes, 17.500.000.

(1) La loi de germinal an X allouait 15.000 f. aux archevêques, 10.000 aux évêques, 1.500 ou 1.000, selon la classe, aux curés : les pensions dont ils jouissaient d'après les lois de l'Assemblée Constituante étaient précomptées sur leurs traitements. Les conseils municipaux des grandes communes pouvaient, en cas de besoin, leur allouer des augmentations de traitement. L'arrêté consulaire du 18 germinal an XI accorda la même faculté aux conseils généraux pour les archevêques et évêques. Des traitements étaient accordés aux chanoines et aux vicaires généraux. Le budget des cultes proprement dit (sans les pensions ecclésiastiques) n'était encore que de 3.800.0000.

(2) Les pensions ecclésiastiques venaient de subir une augmentation notable par suite de l'arrêté du 3 prairial an X qui restituait leurs droits à pension aux prêtres et religieuses qui en avaient été privés pour défaut des promesses ou des serments imposés par les lois antérieures. — Le total général des pensions était de près de 23 millions au 1er vendémiaire an X : accru des nouvelles inscriptions ou liquidations, diminué des extinctions et peut-être aussi des effets d'une loi du 15 germinal an XI, stipulant que pendant 5 ans il ne serait accordé de nouvelles pensions que jusqu'à concurrence de la moitié des extinctions, il se montait au 1er août 1806 à 29.267.829, à 127.915 parties. (Rapport de Gaudin, 20 août 1806, AF IV 1252 : guide le plus sûr pour cette partie particulièrement obscure).

(3) Chapitre en continue décroissance, soit en ce qui concerne les prévisions, soit en ce qui concerne les réalisations. Pour l'an XI le chiffre effectif des dépenses de ce chef fut de 11 millions.

(4) La loi du 13 floréal an X avait introduit quelques changements dans le taux de cette contribution devenue impôt de répartition. Le produit résultant

Total : 304.077.151. Quant aux impositions indirectes et diverses, elles étaient prévues pour 285.217.000, savoir enregistrement et domaines, 190 ; douanes, 40 ; postes, 16 ; loterie nationale, 12 ; salines, 3 et demi ; recettes extérieures, 20 ; recettes diverses et accidentelles, 4.717.000 ; cautionnement des greffiers de justice de paix, 4 millions : en tout, avec 2 millions restant de l'an X, 589 millions 500.000. L'enregistrement et les domaines donnèrent 200 millions de produit net contre 172 en l'an X ; les douanes 37 contre 30.941.000 en l'an X, mais au lieu de 40 aux prévisions. Le surcroît de dépenses amena un déficit, et moins heureux que le budget de l'an X celui de l'an XI ne fut équilibré qu'au moyen de ressources extraordinaires, telles que des rachats de rentes foncières pour une somme de 16 millions, de ventes de biens nationaux pour plus de 18, des souscriptions de départements ou de villes dont il va être questio (1). En somme le passage de l'état de paix à l'état de guerre se fit assez aisément. « Le Trésor, dit Barbé-Marbois dans son rapport du 25 nivôse an XII, a pu sans emprunts, sans négociations forcées, avec ses moyens propres, acquitter toutes les dépenses ordinaires et même pourvoir à celles que l'état de guerre a exigées et qui n'avaient pas été prévues. Les dépenses d'amélioration et d'utilité publique n'ont même pas été ajournées. » Les difficultés devaient venir, mais c'est seulement un peu plus tard qu'elles se firent sentir d'une manière aiguë.

Le progrès persistait en ce qui concerne la facilité et la promptitude des recouvrements. Il fut perçu au cours de l'an XI 360.203.236 de contributions directes en principal ou en centimes, avec seulement 2.058.501 de frais de poursuites, soit 1/175e ; et au 1er vendémiaire an XII il ne restait plus à recouvrer que 72 millions sur les contributions de l'an XI. Aussi Gaudin se félicitait-il hautement de l'immense amélioration obtenue depuis le temps où des arrérages de plusieurs années pesaient à la fois sur les contribuables et les accablaient sans profit pour le Trésor public : et Muraire dans l'Exposé de la situation lu le 3 ventôse au Corps Législatif insistait sur cette heureuse transformation. « On comptait en l'an VII 50 millions en garnisaires et en contraintes (2), et les recouvrements étaient arriérés de 3 ou 4 années : aujourd'hui on n'en compte pas 3 millions, et les contributions sont au courant... La régie de l'enregistrement est d'une fécondité qui atteste le mouvement rapide des capitaux et la multiplicité dss transactions. »

de l'application du tarif était haussé ou baissé, pour atteindre ou pour ne pas dépasser le contingent fixé à la commune.

(1) Les chiffres attribués en définitive au budget de l'an XI furent : dépenses, 632.279.523 ; recettes, 625.270.370.

(2) Voir, à propos de cette assertion assez hasardée, ce qui a été dit plus haut...

Lorsque la rupture avec l'Angleterre fut un fait accompli, un beau zèle — plus ou moins spontané — enflamma des villes, comme Lyon, Marseille, Bordeaux, des départements, des corps, comme le commerce de Paris, qui offrirent au gouvernement des sommes pour construction de vaisseaux et surtout des centimes additionnels qui furent effectivement perçus, un peu en l'an XI, davantage en l'an XII. « C'est, écrivait Barbé-Marbois à Napoléon (1), un mouvement national dont nos ennemis doivent être accablés même avant qu'ils en sentent les effets immédiats. Ils demandent des contributions nouvelles, et des classes entières de peuple se coalisent pour refuser: et en même temps, quand vous venez de déclarer que de nouvelles contributions ne seront pas nécessaires, elles vous sont spontanément offertes par le peuple français. Nos monarques les plus aimés et les plus dignes de l'être n'ont rien vu de pareil» (2). Et dans son compte-rendu du 15 pluviôse an XI, s'adressant au Premier Consul : « Vous assignez des fonds pour la construction et la restauration d'édifices et de monuments publics. L'instruction, les sciences, les lettres, ont attiré vos regards et éprouvé la munificence nationale : les autels sont relevés et vous venez de pourvoir aux frais du culte. Ce n'est point par des réquisitions, par des emprunts forcés ou même volontaires, par des contributions progressives ou arbitraires, par des créations faciles de valeurs illusoires, que des besoins aussi considérables ont pu être satisfaits : le retour de l'ordre a suffi : l'ordre a fait sans effort ce que tant de moyens forcés n'ont jamais pu faire. »

La crise de la Bourse en l'an XI. — Cet exposé optimiste venait à peine d'être lu à la tribune que survenaient des événements graves, qui soumirent à une rude épreuve nos finances, moins rétablies que ne le voulait l'éloquence officielle. La fragilité de la paix d'Amiens devenait de plus en plus visible. Le 18 ventôse, 8 mars 1803, le roi d'Angleterre adressait à son Parlement le célèbre message où il déclarait que vu les préparatifs militaires qui se faisaient dans les ports de France et de Hollande, il avait cru devoir adopter de

(1) AF IV 1087.

(2) Il fut voté dans 92 départements des fonds pour un total de 25.365.805, dont la plus grande partie, 17 millions, fut perçue en l'an XII. — Un autre état porte à 27.780.113 le total des fonds votés par les conseils généraux et à 2.647.73 celui des fonds votés par les conseils municipaux. (AF IV 1076). En somme, en souscriptions et en centimes, une trentaine de millions sont venus de ce fait soulager le budget de l'an XI et beaucoup plus celui de l'an XII, dans lequel ces centimes figurent pour 21.535.000. La loi du 3 ventôse an XII en limita la perception à l'an XII, mais celle du 2 ventôse an XIII la continua pour l'an XIII (10 centimes additionnels à la foncière, soit 20.690.000 f.), et ces centimes de guerre ne disparurent qu'en 1807.

nouvelles mesures de précaution pour la sûreté de ses Etats. C'était l'annonce de la guerre : le seul moyen peut-être de l'empêcher était de donner à l'Angleterre une haute idée des ressources et du crédit du gouvernement français, et, pour cela, de maintenir le cours des 5 % consolidés, ce qui avait aux yeux du Premier Consul une importance capitale. Il avait lu dans des rapports à lui adressés et il croyait fermement, non sans raison d'ailleurs, que toutes les fois qu'il était question de la France au Parlement britannique l'attention se portait spécialement vers l'état des finances françaises et que si cet état semblait s'améliorer les adversaires de la guerre ne manquaient pas d'en tirer leur principal argument (1). C'est pourquoi il résolut de tout faire pour empêcher la baisse, inévitable lorsque le public parisien connaîtrait les paroles menaçantes qui venaient d'être prononcées à Londres. La Caisse d'amortissement surtout fut mise pour cela à contribution : le Premier Consul avait toujours regardé cette institution comme devant plutôt servir à maintenir les cours par des achats opportuns qu'à amortir véritablement la dette publique (2) et ce n'était pas d'ailleurs la première fois qu'il recourait à elle en pareil cas, sans trouver auprès de Mollien la résistance dont celui-ci s'est fait gloire dans ses Mémoires, fort inexacts sur ce point (3). Non seulement, en effet, Mollien ne résistait point aux volontés du maître, mais même il y accédait avec une complaisance marquée, et à voir la constance avec laquelle les fonds de sa Caisse ont été affectés par lui à des rachats en Bourse, on peut se demander s'il n'a pas cru, peut-être autant que le Premier Consul lui-même, à l'efficacité de ce procédé. Toujours est-il que dès l'origine il sut à cet égard se montrer bon courtisan, et l'enthousiasme (le mot n'est pas trop fort) avec lequel il pratiqua cette politique, n'a pas dû être inutile à sa future élévation au ministère du Trésor public. Toutes les fois que les cours du 5 % tendaient à fléchir, Mollien était là pour faire, presque pour provoquer, des interventions gouvernementales. « La surveillance active que le gouvernement se propose d'exercer sur la Bourse, écrit-il au Premier Consul dès le 13 thermidor an IX, peut se diriger vers son but sans

(1) Dans un curieux Mémoire de Calonne, *Pensées sur l'Etat de la France*, 15 thermidor an X (AF IV 1081) on lit à ce propos : « Les Anglais ont continuellement l'œil tendu sur le cours de nos effets publics... Plus la graduation en est à notre désavantage, plus leurs dispositions tendent à l'hostilité. »

(2) Cette manière de voir s'explique d'ailleurs par la résolution très arrêtée de Bonaparte de n'avoir jamais à sa charge qu'une quantité de rentes fort restreinte. Voir plus loin, dans le chapitre relatif à l'Empire, ce qui se rapporte à l'amortissement.

(3) M. de Lanzac de Laborie, dans *Paris sous Napoléon*, a, le premier, fait ressortir la différence fort sensible qui existe entre le Mollien des Mémoires et le Mollien de sa correspondance.

déviation et sans obstacle... C'est au taux de l'intérêt exigé par les spéculateurs sur les fonds publics que la Caisse d'amortissement doit, avec ses ressources actuelles, déclarer une guerre ouverte : c'est ainsi qu'elle contribuera non seulement à diminuer les sacrifices d'escompte supportés par l'Etat, mais à ranimer tous les genres d'industrie.... » De brumaire à thermidor an X, malgré la brillante situation des affaires intérieures et extérieures, un mouvement continu de baisse ayant fait tomber les cours des environs de 60 jusque vers 52 ou 51, ce fut l'occasion pour Mollien de déployer un zèle aussi ardent que, malheureusement, inefficace. Le 2 brumaire il écrit à Gaudin : « Le cours serait peut-être tombé au-dessous de 50 si l'intervention du gouvernement n'avait soutenu quelques espérances et facilité quelques liquidations : j'ai fait acheter depuis le 23 jusqu'au 27 49.115 francs de rente. » Le 27 frimaire, au Premier Consul : « La place est minée par une baisse graduelle dont on ne peut assigner le terme si le cours reste abandonné à lui-même... Je crois que dans la circonstance actuelle l'intervention de la Caisse d'amortissement pourrait être nécessaire pour quelques jours ; je la provoque auprès du ministre des finances par une note détaillée que je lui adresse ; je pense qu'il est important de prévenir le taux de 50 dont le cours s'approche insensiblement chaque jour. Je ne néglige rien pour entretenir la crainte d'une nouvelle et vigoureuse *correction* qui peut d'un moment à l'autre tomber sur les joueurs à la baisse : mais on mesure de trop près les moyens actuels de la Caisse d'amortissement. » Plus nette encore, s'il est possible, était une certaine lettre qu'il écrivait à Gaudin le 12 thermidor an IX, où il affirmait que le devoir principal de la Caisse était de maîtriser les cours et de déjouer les spéculateurs à la baisse (1). Ainsi parlait Mollien, et ce langage, si différent de celui qu'il se vante dans ses Mémoires d'avoir tenu au Premier Consul lors de sa première entrevue avec lui, laisse planer bien des doutes sur l'exactitude de cette célèbre conversation. On se représente mal combattant les préjugés du maître contre la baisse et contre les baissiers l'homme qui était si fort partisan de leur infliger une nouvelle et vigoureuse correction.

A plus forte raison Mollien a-t-il dû pratiquer très volontiers la politique d'intervention à la Bourse en ces jours tragiques de ventôse an XI où le Premier Consul, parfaitement au courant de l'attention

(1) Il y souhaite « que vous puissiez en quelque sorte fixer d'avance le sort de chaque bourse, et le premier et le dernier cours de chaque marché avant même que le marché soit ouvert. » Il croit cette marche « tellement appropriée au besoin des circonstances, qu'il n'hésiterait pas à charger de son exécution sa responsabilité personnelle... (AF IV 1073).

extrême avec laquelle les Anglais observaient l'état de nos finances, jugeait indispensable de maintenir des cours élevés pour dissiper les bruits fâcheux qui couraient sur cette situation financière. On avait réussi dans les premiers jours de ventôse à atteindre et à garder les cours de 64, 65, 66 : mais la bataille n'en devait être que plus rude lorsque serait connue toute la gravité de la situation extérieure, d'autant plus que la crise de la Banque et sa prochaine réorganisation ajoutaient un élément de plus à l'inquiétude générale. Dans la nuit du 20 au 21 ventôse Barbé-Marbois reçut du Premier Consul l'ordre de se préparer à pourvoir à des besoins extraordinaires et semblable avis fut donné à Mollien. Celui-ci voyant le 21 le 5 % être mis en vente avec profusion au cours de 60 fit déclarer par son agent de change qu'il achèterait tout ce qui serait offert à 60, et cette déclaration releva le cours à 60.50 ; mais il était fort à craindre que les offres n'affluassent à 60 et même au-dessous les jours suivants. Le 22 qui était un dimanche il n'y eut pas de bourse : le 23 le cours tombé à 58 put péniblement être relevé à 60 par un achat roulant de 650.000 francs de rentes, qui absorbèrent un capital de 7.600.000 francs... « Pour maintenir demain le cours de 60, écrit Mollien, il sera peut-être encore nécessaire d'enlever 300.000 francs de rentes. Je supplie le Premier Consul de donner ses ordres sur les achats ultérieurs et sur les moyens de les solder. » C'était même trop peu dire car le 24 Mollien écrit qu'il aurait fallu enlever encore 1 million de rentes et employer par conséquent un nouveau capital de 11 à 12 millions pour maintenir le cours de 60 francs... J'étais le seul acheteur. Je n'ai trouvé sur la place aucune spéculation auxiliaire (1). » Le 25 la baisse triomphe sur toute la ligne et le cours tombe à 58 fr. 50, 58 fr. 75. Les jours suivants il fallut voir 57, 56, même 53, 52, 51, et ce n'est pas avant pluviôse an XIII que l'on revit le cours de 60. Mollien exagérait singulièrement quand il terminait son bulletin du 26 ventôse en déclarant la situation de la place sensiblement améliorée « grâce au bienfait inappréciable répandu sur elle par le Premier Consul. » La vérité était qu'on avait dépensé en pure perte un capital de 11.018.371,75 pour racheter 928.532 francs de rente, sans pouvoir arrêter, ni même presque retarder, une baisse qui probablement n'eût pas été plus forte si le gouvernement s'était abstenu. On avait fait flèche de tout bois pour se procurer ce capital : Trésor, Banque, fonds de la loterie, caisse des invalides de la marine, réserves particulières du Premier Consul, avaient été mis à contribution comme la Caisse d'amortissement et dans ce moment où le Trésor éprouvait encore de grands

(1) Lettres de Mollien des 23, 24, 30 ventôse, AF IV 1073.

embarras (1). La bataille était perdue, et la leçon aussi, car Napoléon s'obstina toujours dans les mêmes errements et Mollien à pratiquer la même politique, en y joignant au besoin des flagorneries qui dépassent vraiment la mesure : ainsi écrivant le 13 messidor an XI qu'un prochain emprunt anglais reste fort au-dessous du pair, il ne manque pas d'ajouter que « l'influence du Premier Consul régit la Bourse de Londres comme celle de Paris » et que « cette influence est bien plus efficace à Paris que tous mes efforts. » Le 7 thermidor il proclame que « les Anglais ne donnent plus maintenant de leçons en crédit public que par leurs fautes et dans les emprunts et dans les impôts. » Le 27 thermidor le 5 % étant parvenu à 55 il écrit : « Le Premier Consul ne doit chercher qu'en lui-même la véritable cause de cette amélioration graduelle : les petites combinaisons qui peuvent y contribuer ne sont rien auprès de cette cause supérieure à tout. » Mollien, il faut le reconnaître, a mieux aimé flatter Napoléon que l'éclairer et n'a pas peu contribué à l'entretenir dans de dangereuses illusions.

Assurément il est difficile de dire si en l'absence de ces rachats gouvernementaux les cours ne se seraient pas plus vite et plus gravement effondrés : mais il est plutôt probable que ces interventions étant connues et prévues, malgré tout le secret dont on s'efforçait de les entourer, l'ardeur à vendre en était plutôt surexcitée. Bérenger, directeur de la Caisse d'amortissement, le constatera dans un autre moment de crise, au début de 1809. « La disposition à se défaire des 5 % augmente, et les achats semblent provoquer les ventes au lieu de les empêcher et de soutenir le crédit (2). » Au seul point de vue de la stabilisation des cours il semble que l'affectation des fonds de la caisse (3) à un amortissement régulier aurait été plus habile.

Lois financières de l'an XI. — Monnaies. — C'est de ce trop court intervalle de paix qui précéda la reprise des hostilités avec l'Angleterre que date une des meilleures mesures du Consulat, la loi du 7 germinal an XI, qui avait pour but de donner à la France l'inappréciable bienfait d'une monnaie saine.

(1) Aussi, à en croire Mollien, ne tirait-on rien du Trésor « qui ne se défendait que trop bien lui-même par son impuissance ». La correspondance de Barbé-Marbois vers cette date donne en effet une triste idée de l'état des choses. « Si je paye le citoyen Mollien, le Tribunat, le Corps Législatif, etc., doivent être ajournés... Un seul service sera bien fait en germinal, celui de la rente perpétuelle; le reste donnera lieu à des plaintes fondées... Des fournisseurs dans l'embarras sont venus à mon cabinet aujourd'hui dimanche : je les ai renvoyés sans réponse... » (AF IV 1087).

(2) 3 janvier 1809, AF IV 1364.

(3) D'autant plus qu'elle possédait au début de l'an XI, 1.272.055 f. de rente : au 1er vendémiaire XII, 3.732.419, soit environ 1/12 de tout le 5 %.

La Révolution y avait déjà songé. La loi du 18 germinal an III avait substitué le franc à la livre comme unité monétaire, et celle du 28 thermidor an III avait fixé les règles de la fabrication des pièces d'argent de 1, 2 et 5 francs, et des pièces de bronze de 1, 2, 5, 10 et 20 centimes, en rapport avec le système décimal qui n'allait pas tarder à être adopté comme base de toutes les transactions (1). Mais ce n'était pas au milieu de la grande crise du papier-monnaie, ni même après la démonétisation de ce papier, lorsque les espèces toujours rares semblaient fuir les caisses publiques comme en représailles de la campagne acharnée que le gouvernement avait jadis menée contre elles, qu'il était possible de donner à la frappe de nouvelles espèces une intensité suffisante, encore moins de songer à une refonte des anciennes. En réalité la circulation monétaire se composa exclusivement pendant les dernières années du Directoire et les premières du Consulat, quant à l'or et à l'argent, d'anciennes pièces, altérées par le frai et bien plus encore par le rognage, pratiqué pendant la période révolutionnaire avec une telle audace qu'il n'était pas rare, affirme Barbé-Marbois dans un rapport important au premier Consul de messidor an X, (2) de rencontrer des écus de 6 livres dont le diamètre différait peu de celui d'un petit écu (de 3 livres). Aussi arrivait-il souvent qu'on ne voulût recevoir les monnaies qu'au poids, ce qui était une cause incessante de conflits, par exemple entre contribuables et percepteurs : un des nombreux abus auxquels se livraient ces derniers était de donner pour leur valeur nominale les espèces qu'ils n'avaient voulu recevoir que pour leur valeur au poids. Il résultait de la mauvaise réputation de la monnaie française une défaveur qui n'était pas une des moindres causes de l'état alors fâcheux de notre change, en perte presque partout. Quant à la petite monnaie la circulation restait encombrée d'une quantité surabondante d'espèces de métal de cloches, incommodes, pesantes, facilement altérables, vues avec défiance, d'autant plus que les pièces fausses abondaient (3) et dont l'admission tolérée jusqu'à concurrence d'un quarantième viciait les paiements en les diminuant, en réalité, de cette proportion ; de sorte qu'après le faux monnayage des assignats et des mandats et des diverses valeurs mortes s'était continué « le faux monnayage des

(1) Une autre loi, du 28 thermidor an III, porte qu'il sera fabriqué des pièces d'or, chaque pièce à la taille de 10 grammes, mais ne dit pas quelle sera la valeur de cette pièce en francs. La circulation des pièces d'or était alors, et resta longtemps encore sous l'Empire, extrêmement restreinte. Le grand instrument de paiement était la pièce d'argent de 5 f.

(2) AF IV 1078. — Ce rapport indique que les pièces à l'ancien type composaient encore les 19/20es de la circulation.

(3) Rapports des 3 et 6 messidor an VIII, Aulard, I, 447, 448.

sous ». La discordance de valeur entre la livre tournois et le franc entraînait aussi les plus graves inconvénients (1). On sentait universellement le besoin de faire cesser cette disparité, de faire concorder tout autre système monétaire avec le système général des poids et mesures, de le rendre plus régulier, plus simple, de prévenir la dépréciation de l'étalon et de « ramener vers un point fixe toutes les variations de valeur pouvant survenir entre les métaux employés à la fabrication des monnaies. » En conséquence la loi du 7 germinal an XI fit du franc, c'est-à-dire de 5 grammes d'argent au titre de 9/10[es] de fin, l'unité monétaire, décida sur cette base l'émission de pièces d'un demi-franc, 3/4 de franc, 1, 2 et 5 francs, de pièces d'or de 20 et 40 francs au même titre de 9/10[es] et à la taille de 155 pièces de 20 francs au kilogramme, et la fabrication de pièces de cuivre pur de 2, 3 et 5 centimes. Sans être expressément formulée dans le texte de la loi la proportion de 1 à 15 1/2 entre l'or et l'argent résultait de ses dispositions. On était assez porté alors à la croire durable, ou, du moins, trop peu changeable pour que la question du rapport des valeurs de l'or et de l'argent présentât beaucoup d'intérêt pratique (1). « Excellent dans plusieurs de ses parties, sage en toutes, disait le tribun Lebreton en recommandant le projet au Corps Législatif, il améliore ce qui est fait, règle ce qui ne l'est pas encore, et renferme dans un petit nombre d'articles toutes les dispositions permanentes que la Constitution a placées dans le domaine de la loi. » Le commerce fut enfin doté d'une bonne et sûre monnaie. « On ne sera plus exposé, disait Gaudin, à voir effectuer des remboursements avec des valeurs moindres que celles qui auront été prêtées. Leur dénomination équivaudra à celle de leur poids. Celui qui prêtera 200 francs ne pourra dans aucun temps être remboursé avec moins d'un kilogramme d'argent

(1) On peut facilement s'en faire une idée par les détails que donne Gaudin dans un rapport du 30 avril 1811 : les monnaies anciennes étant de valeur inférieure de 1/4 % à celle des pièces nouvellement décrétées, il fallait ajouter 3 d. par l. aux espèces circulantes pour les porter à la valeur du franc : ainsi, pour payer 6 f. avec une pièce de 6 l., payer en réalité 6 l. 1 sou et 6 deniers, pour payer 24 f. avec un louis de 24 l. y ajouter 6 sous : d'où nombre de difficultés et de contestations.. « Le mauvais effet du désordre de nos monnaies, écrivait Barbé-Marbois le 8 brumaire an XI, se fait de plus en plus sentir... » (AF IV 108).

(2) M. Michel Chevallier a fait remarquer (Revue des Deux Mondes, octobre 1857) que l'intention du législateur de l'an XI est bien, d'ailleurs, de faire du franc d'argent la base de tout le système et de ne donner à l'or qu'une position subordonnée. « On pensa que l'article placé en tête de la loi, en dehors du numérotage spécial des articles, sous le titre de Dispositions générales (à savoir que 5 grammes d'argent, au titre de 9/10[es] de fin, constituent l'unité monétaire, qui conserve le nom de franc) assurait une situation inexpugnable au principe de la supériorité de l'argent et de l'immutabilité des pièces faites de ce métal, ainsi que de la subordination de l'or. »

qui vaudra toujours 200 francs et qui ne vaudra jamais ni plus ni moins. L'abondance de l'argent ou sa rareté influera sur les objets de commerce et sur les propriétés, mais l'argent restera au même prix. Ainsi on trouvera dans ce système la stabilité et la justice. »

Ce ne fut pas cependant tout de suite que disparut de la circulation la fâcheuse dualité des nouvelles et des anciennes espèces. Beaucoup de temps fut nécessaire. On se contenta d'abord d'exclure de la circulation les pièces d'argent n'ayant conservé aucune trace de leur empreinte (6 fructidor an XI), puis (25 thermidor an XII) les pièces antérieures à 1726. La loi du 5 ventôse an XII maintint la circulation des pièces dites de 2 sous non marquées ou peu marquées, mais en les réduisant à 6 liards ou 7 centimes et demi, dans l'espoir de mettre fin aux discussions interminables auxquelles ces pièces donnaient lieu dans les petites transactions. Ce sont seulement les décrets des 18 août et 13 septembre 1810 qui ont, non sans rencontrer quelque résistance et sans provoquer une certaine émotion, tendu à faire disparaître les anciennes pièces, celles de cuivre (décret du 18 août), puis celles d'or et d'argent (décret du 13 septembre), non pas en les rejetant, mais en conciliant les deux systèmes de monnaies décimales et de monnaies duodécimales, en précisant par exemple que le louis de 24 francs circulerait pour 23.55, l'écu de 6 l. pour 5,80, la pièce de 24 sous pour 1 franc, etc., sauf pour les porteurs à les changer aux hôtels des monnaies où les dites pièces de 24 l. leur seraient payées à raison de 3.094,43 le kilo, celles de 6 l. à raison de 198,31, etc. : et comme les prix ainsi fixés étaient avantageux aux porteurs, l'effet immanquable de ces dispositions devait être et fut en effet de ne plus laisser dans la circulation que les monnaies de bon aloi du type de la loi de germinal an XI (1), monnaies dont l'excellence, généralement reconnue, ne contribua pas peu à l'amélioration de notre change. Comme l'avait prévu Daru, orateur du gouvernement au Tribunat lors de la discussion de la loi de germinal an XI « en attendant que cette uniformité de système facilite entre les nations toutes les relations commerciales, la monnaie du peuple qui aura donné à ses espèces un poids invariable doit nécessairement inspirer plus de confiance et par conséquent jouir de quelque faveur. » Ce fut le cas pour la monnaie française, qui sous l'Empire eut en effet en Europe une prééminence incontestée.

Une autre simplification bien désirable, mais bien difficile, et qui eût exigé plus de temps que ne dura l'extension de la domination

(1) Cependant c'est seulement par des lois de 1829 et de 1834 que les pièces d'or de 48 et 24 f., et les pièces d'argent de 6 et 3 f., 6, 12 et 24 sous, ont entièrement cessé de circuler.

française au-delà de ses frontières historiques, eût été la proscription des monnaies étrangères dans les contrées successivement réunies à la France. Elle n'eut pas lieu, et Mollien déplorait en 1809 que dans près de 1/5e de l'Empire la diversité des monnaies permît aux contribuables, et plus encore aux premiers agents de la perception, de faire subir au Trésor une perte fort appréciable (1). Ainsi par exemple beaucoup de marchandises étaient introduites dans l'Empire par les départements piémontais, parce que la monnaie piémontaise, en laquelle s'y payaient les droits de douane, était de 5 à 8 % inférieure à la monnaie française.

Suppression de la contribution personnelle-mobilière dans quelques grandes villes. — Cette courte période de paix vit aussi se réaliser d'importantes réformes fiscales.

S'il ne fut pas donné à Napoléon d'établir le crédit public sur des bases inébranlables, et de mener à bien l'œuvre d'amortissement qu'on aurait pu espérer, au moins doit-on reconnaître à son gouvernement le grand mérite d'avoir su rendre les impôts à la fois moins pesants et plus productifs, et d'avoir par là procuré aux budgets un équilibre, ou peu s'en faut, qui est précisément une des conditions essentielles de la solidité du crédit. Dès le Consulat cette grande œuvre s'annonça par la réforme de la contribution mobilière dans les grandes villes, par l'entreprise du cadastre, condition indispensable de bon ordre dans la répartition de la foncière, par un allégement de cette dernière contribution, et par un retour encore timide, mais bientôt plus marqué, à ces impôts indirects dont l'absence ou l'insignifiance avait été une des grande plaies des finances révolutionnaires.

Plus encore que la foncière la mobilière était véritablement depuis 12 ans le cauchemar des administrateurs : extrêmement difficile à asseoir dans les campagnes, elle ne l'était guère moins dans les villes, dans les grandes villes surtout. Les dissimulations de prix étaient fréquentes, propriétaires et locataires y ayant un égal intérêt : une grande partie de la population, très mobile, changeant de maison, de quartier, même de ville, parfois plusieurs fois par an, était très difficilement saisie par le fisc : les habitudes, à cet égard, avaient beaucoup changé depuis la Révolution. « Il y a 20 ans, il existait une fixité très grande dans l'exercice des professions : plusieurs étaient établies presque exclusivement dans certains quartiers. Le marchand, l'homme de loi, le financier et le rentier, le prêtre et le procureur, le noble et le bourgeois, ne changeaient pas ou changeaient rarement de domicile, et presque jamais de paroisse ; depuis

(1) Rapport du 15 novembre 1809, AF IV 1083 A.

10 ans il est peu d'habitants de la capitale qui n'aient déménagé : une partie a déménagé plus d'une fois, un grand nombre chaque année et quelques-uns chaque trimestre » (1). D'où des recherches longues, coûteuses, pénibles, des rôles tardifs, des recouvrements lents, des réclamations innombrables : sur 150.000 cotes à Paris, 1/6e au moins, chaque année, donnait lieu à réclamation : il y avait beaucoup de non-valeurs, beaucoup de frais de poursuites. Les rigueurs les plus inhumaines devaient être employées, et c'était avec peu de succès. « Les percepteurs, dit un rapport de police du 1er thermidor an IX, accablent les contribuables de frais de garnisaires qui, quelquefois, quadruplent l'imposition. On assure que le 26 messidor dernier, c'est-à-dire le lendemain de la fête, les garnisaires pleuvaient dans les maisons des contribuables... comme pour remplacer par la désolation la joie dont la veille les habitants de Paris avaient été énivrés... » (2). Dans les départements où se trouvaient de grandes villes, Seine, Bouches-du-Rhône, Rhône, Gironde, Seine-Inférieure, les rôles de mobilière de l'an VIII se montaient à 9.411.878 ; 5.333.334 seulement avaient été recouvrés au 30 pluviôse an X. En germinal an XI il y avait pour ces mêmes départements presque 2.400.000 francs d'arriéré sur la mobilière de l'an X. Mieux valait évidemment un mode d'imposition plus simple, plus rapide et plus juste, qui n'exposât point le fisc à tant de pertes et les contribuables à tant de poursuites et qui en même temps ne laissât pas échapper ces oisifs opulents, ces étrangers que l'amour du plaisir ou toute autre raison appelait temporairement dans Paris.

Dès pluviôse an IX ces considérations avaient été soumises au conseil d'administration des finances. La loi du 26 germinal an XI, y faisant droit, décida que le Conseil général de la ville de Paris pourrait proposer et le gouvernement autoriser pour l'an XII un mode de remplacement, en tout ou en partie, du montant du rôle des contributions mobilière et somptuaire de Paris, provisoirement exécutable. Ce mode de remplacement, que la loi s'abstenait de désigner, était cependant bien connu d'avance : nul doute que ce ne fût l'octroi, dont la perception continuait à se faire paisiblement et fructueusement, sans aucune des difficultés annoncées par les prophètes de malheur. Un arrêté du 4e jour complémentaire an XI (21 septembre 1803) supprima la contribution mobilière à Paris (et celle-là seulement) à partir du 1er vendémiaire an XII, et la remplaça par une

(1) Rapport du tribun Regnauld de St-Jean d'Angely, 17 germinal an XI, sur la contribution mobilière à Paris.

(2) Aulard, Paris sous le Consulat, II, 414. De pareils faits fournissaient naturellement des armes aux ennemis du premier Consul (*Ibid*, 48). Les plaintes étaient vives (*Ibid*, 505).

augmentation des droits d'octroi qui porta par exemple l'entrée des vins en tonneau à 13 fr. 50 par hectolitre, celle des spiritueux en tonneau à 25 francs, le cidre et la bière à 4 francs, etc. : le montant de la mobilière, 3.843.511 fr. 86 en principal et centimes, devait être versé au receveur général, par douzièmes, sur les deniers de l'octroi. Restaient la personnelle et la somptuaire, beaucoup moins élevées, 831.007 fr. 40 en principal et en centimes : pour elles la base du loyer fut conservée, mais avec assez de simplification pour éviter les graves inconvénients signalés par Regnauld : les loyers de 3.000 et au-dessus furent taxés 80 francs ; ceux de 2.000 à 3.000, 60 ; de 1.500 à 2.000, 40 ; de 1.000 à 1.500, 20 ; de 500 à 1.000, 10 ; de 100 à 500, 5 ; au-dessous de 100, rien (arrêté du 13 vendémiaire an XII). L'exonération des petits loyers était une idée des plus heureuses. « Cette disposition bienfaisante, disait le tribun Delaistre, qui soustrait à l'impôt 100.000 familles malheureuses contre lesquelles la rigueur des lois s'armait chaque chaque année d'une verge de fer et dont elle poursuivait la misère par des mesures aussi douloureuses qu'inutiles, vaut à elle seule au projet de loi tous les vœux de l'humanité, tous les suffrages des amis du gouvernement. » On s'applaudissait aussi beaucoup d'une disposition qui astreignait à l'impôt toute personne ayant un domicile à Paris, encore qu'elle payât dans un autre département la personnelle et la somptuaire. Une loi du 5 ventôse an XII sanctionna définitivement la réforme, dont les effets, en somme très heureux, devaient se faire sentir presque jusqu'à nos jours : elle l'étendit même à la personnelle et à la somptuaire : 4.674.519 fr. 26 durent ainsi être prélevés sur l'octroi. L'octroi de Paris, qui était passé progressivement d'un produit de 6.634.055 en l'an VII à 8.802.803 en l'an VIII, 10.862.604 en l'an XI, monta à 17.963.553 en l'an XII, 21.102.434 en l'an XIII (1) ; c'était de beaucoup la plus grande partie des revenus municipaux, qui atteignaient à cette dernière date 22.104.238, sans que la population eût des plaintes fondées à élever. Les réclamations sur toutes les contributions directes, 23.389 en l'an XI, n'étaient plus que 9.708 en l'an XII, 3.340 en l'an XIII (2). La paix se faisait entre le gouvernement et les contribuables, jusque-là en état de guerre déclarée.

(1) PASSY, *Frochot préfet de la Seine*. — Il y eut une légère diminution dans les années suivantes, puis le maximum fut atteint en 1811 avec 21.149.478.— 1813 donna encore 19.140.384 : la baisse fut sensible en 1814 où le produit tombe à 17.974.045.

(2) Il en était ainsi même en province. Des plaintes contre la personnelle-mobilière et somptuaire se rencontrent 118 fois dans les procès-verbaux des conseils généraux an l'an X ; 53 fois seulement en l'an XI (AF IV 1065). Quelques plaintes, cependant, se faisaient encore entendre contre l'octroi. (Voir plus loin).

Paris n'était pas la seule ville à profiter de ces dispositions libérales. Dès le 26 pluviôse an XII une loi accordait le même avantage à une ville où il était au moins aussi nécessaire, une ville à population essentiellement mobile et de caractère difficile, une ville où l'ancien régime avait dû renoncer à percevoir aucun impôt direct, Marseille. Ses raisons pour le solliciter étaient à peu près les mêmes : arriérés considérables, grande proportion des non-valeurs, extrêmes difficultés d'assiette, nécessité d'éviter à la classe la moins aisée des poursuites onéreuses, et presque toujours infructueuses. « C'est certainement, disait le tribun Costaz, un grand vice dans une contribution que de mettre le gouvernement aux prises avec les individus les moins aisés : son effet serait à la longue d'aigrir les esprits et d'aliéner au gouvernement des cœurs dont l'amour est sa plus douce récompense et fait sa plus grande force... » Et J.-B. Say, orateur du Tribunat, fit au Corps Législatif, à propos de cette loi du 26 pluviôse qui autorisa Marseille à remplacer tout ou partie de ses contributions mobilière et somptuaire par un droit sur les consommations, un éloge des impôts de consommation qui n'a rien perdu de son actualité : « Contribution qui est acquittée par petites portions, insensiblement, à mesure que les dépenses se font ; proportionnelle à tous les revenus, car chaque homme ne dépense ordinairement que relativement à ce qu'il gagne : presque volontaire, car tout citoyen peut se dispenser de payer l'impôt en s'abstenant de la consommation qui s'en trouve chargée... Les frais de recouvrement pourraient exciter votre sollicitude s'il était question d'ériger pour ce seul objet une nouvelle administration, mais dans les villes qui ont un octroi les préposés au recouvrement de ce droit peuvent être chargés, presque sans nouveaux frais, d'un droit additionnel sur les entrées. » Vérités classiques et néanmoins toujours essentielles à rappeler (1).

Lyon eut ensuite son tour : une loi du 13 pluviôse an XIII l'autorisa à remplacer sa mobilière et sa somptuaire (la loi du 24 avril

(1) Bien entendu, il ne faut pas s'attendre à trouver dans les documents émanés des contribuables des témoignages de satisfaction. L'unanimité avec laquelle les impôts directs sont critiqués n'implique pas qu'on soit unanime à se louer des impôts qui leur sont substitués. Le conseil général de Maine-et-Loire, en l'an IX, déclare que la liberté ne serait qu'un qu'un mot, si l'octroi, qui entrave la circulation, le commerce et l'agriculture, n'était supprimé. Celui des Bouches-du-Rhône préférerait à l'octroi la mise en ferme de la boucherie, comme jadis sous l'ancien régime. Celui du Nord constate « que les habitants de nos communes rurales demandent si c'est pour les vexer qu'on a créé les octrois de bienfaisance, et par eux qualifiés d'octrois de malfaisance, ou si c'est uniquement pour procurer des emplois lucratifs à ceux qui les tourmentent. » (Nord, floréal an XI). Mais d'autres comme celui de la Loire désireraient que l'essai de remplacement de l'impôt mobilier qu'on va faire à Paris fût rendu général.

Il y a par exemple unanimité à critiquer l'extension parfois faite aux communes rurales et aux petites villes des octrois, qui n'ont de raison d'être que dans les grandes.

1806 y ajouta la personnelle) par des droits sur les consommations. « Il est remarquable, a dit le conseiller d'Etat Français à ce propos au Corps Législatif, que c'est par une taxe de 2 centimes par bouteille de vin, perçue sans frais et aux barrières de la ville, que Lyon se débarrasse de 2 contributions dont les rentrées étaient si difficiles et si coûteuses » — « Quel est d'ailleurs l'impôt qui ne serait pas préférable, comme disait le tribun Arnould, à ceux qui offrent les deux pires inconvénients, le scandale de faire crier et le désavantage de n'être pas payés ? » — Le succès fut si marqué que la loi du 24 avril 1806 étendit la faculté de remplacement à toutes les villes à octroi. En 1808, Bordeaux, Nantes, Versailles, Orléans, Strasbourg, Turin, en profitaient.

Lourdeur et mauvaise répartition de la contribution foncière. — Les vices de la contribution foncière étaient d'un autre genre, mais n'étaient pas moins graves ; on sait combien les plaintes étaient vives contre sa lourdeur et combien elles étaient fondées. Le fardeau était vraiment accablant, avec le coût considérable de la main-d'œuvre (1), avec les monstrueuses inégalités de la répartition et avec les procédés barbares de recouvrement, que les conseils généraux ne se lassaient pas de signaler à l'indignation publique (2). Les conseils généraux réclamaient diminution et répartition meilleure. Les publicistes ne tarissaient pas en critiques. « La foncière, écrivait en l'an IX Chambry de Laroche, ex-législateur (3), est de tous les impôts le plus arbitraire et le plus difficile à recouvrer... La loi a pris les hommes pour des dieux... Le taux d'une commune n'a aucun rapport avec celui des communes voisines... La contribution foncière est un outrage à la justice distributive... La fortune des citoyens est comme engagée à la loterie...» Certains propriétaires étaient portés dans les rôles pour la totalité de leur revenu ou même au delà : d'autres pour le centième, le trois centième : quelques-uns ne l'étaient pas du tout. Les biens nationaux, les biens d'émigrés, les biens des propriétaires forains, étaient surchargés : ceux des

(1) Elle restait aussi exigeante. « Les ouvriers commandent, par la menace de cesser le travail... Ils exigent qu'on paye même leur repos sans s'apercevoir que leur injustice épuise le fonds qui doit leur fournir le travail. . En travaillant 4 jours ils peuvent se livrer à l'oisiveté pendant tout le reste de la semaine. Dans certains cantons ils quittent l'ouvrage tous les jours à 2 heures après midi, et à 9 heures du matin le samedi ». (Conseil général de la Gironde, an XIII).

(2) Celui de la Marne, par exemple, affirmait qu'il existait au moins autant de garnisaires en activité que de communes, que ce système coûtait infiniment plus cher que n'avait coûté autrefois le recouvrement de la taille et de ses accessoires, et que « ce mode destructif de l'industrie ouvre au percepteur une mine dont l'exploitation n'est malheureusement que trop riche... (Thermidor an VIII : Fic V Marne 1).

(3) A. D. IX 506.

propriétaires domiciliés, abusivement ménagés (1). Les matrices de rôles étaient un véritable chaos (2). En présence de ce désordre invétéré et, semblait-il, sans remède, des voix s'élevaient comme jadis sous l'ancien régime, comme sous la Révolution, pour l'impôt en nature, mauvais sans doute, mais moins mauvais. Des livres étaient adressés au Premier Consul où on l'adjurait pour mettre un terme à des souffrances intolérables car en vérité « le gouvernement ne pouvait se faire une idée de l'état malheureux des contribuables » de substituer à la foncière une dîme en nature, affermée comme jadis faisaient les décimateurs à des fermiers qui paieraient en écus. La ressource serait immense car « le clergé, qui ne connaissait pas tout le prix des dîmes qu'il possédait, les abandonnait à ses fermiers pour moitié de ce qu'elles valaient, et en retirait néanmoins 80 millions » (3). En votant chaque année la continuation, l'année suivante, des contributions existantes, il n'était nul orateur qui s'abstînt de formuler contre elles une condamnation sévère, et si l'on votait il était bien entendu que c'était uniquement parce qu'il était difficile, dans des temps encore critiques, d'improviser un nouveau système fiscal, mais que des changements et améliorations ne sauraient se faire attendre longtemps. « Le Tribunat, disait Labrouste le 21 ventôse an IX, n'a pas révoqué en doute le vice inhérent à plusieurs des contributions existantes... Il appelle de tous ses vœux le moment heureux de la réorganisation vraiment nationale des finances... mais il est convaincu qu'un pareil travail ne doit pas se précipiter, que le gouvernement a seul l'initiative du choix du moment comme de la chose même. » Et les tribuns animés d'un certain esprit d'opposition n'étaient pas les moins ardents, bien au contraire (4), à réclamer du gouvernement cette rénovation de notre système fiscal.

Elle exigeait deux choses : une meilleure répartition des contributions directes — « le plus grand bienfait que les propriétaires ruraux attendissent du gouvernement », disait Français de Nantes (5), et un retour aux contributions indirectes.

(1) Mémoire de Loizelot au Conseil général de l'Aube, messidor VIII.

(2) Mémoire de Daniel, secrétaire de la préfecture du Var, an IX (F⁴ 1061). — Cf. les rapports des conseillers d'Etat (ROCQUAIN, *Etat de la France au 18 brumaire*).

(3) *Ibid.* — Parmi ces partisans de l'ancienne dîme on ne verra pas sans quelque surprise le nom d'un révolutionnaire aussi célèbre que Drouet. Drouet était au moment du 18 brumaire commissaire général du Directoire près le département de la Marne. Dans une lettre du 25 brumaire an VIII, enthousiaste pour les événements du 18 qu'il juge devoir mettre fin à tous les abus qui tarissent les sources de la prospérité publique, il conseille de lever pour toute contribution foncière le dixième de toutes les productions de la terre au moment de la récolte (F⁴ 1056).

(4) Cf. p. 199 et suiv.

(5) Rapport sur la 8e division militaire (ROCQUAIN, *Etat de la France au 18 brumaire*).

Le cadastre. — Gaudin s'employait de son mieux à cette rectification de la répartition. Il ordonnait (instruction du 2 pluviôse an IX) (1) aux contrôleurs de faire chez les préposés de la régie de l'enregistrement le relevé des actes de vente, de partage, des baux, et de tous autres renseignements propres à faire connaître la valeur des propriétés foncières : de se renseigner auprès des maires et répartiteurs : de donner des assurances positives que tout le travail ne visait qu'à rendre la répartition plus égale : il pressait l'achèvement des états de sections, des estimations, de l'état des revenus pendant les 15 dernières années, abstraction faite de celles où le papier-monnaie avait cours et des 2 plus fortes et des 2 plus faibles ; il rappelait les règles à suivre pour la détermination du produit net, déduction des frais de labour, de semence, de moisson, déduction du bénéfice normal de l'exploitant : toutes choses dans lesquelles il est facile de reconnaître les instructions jadis données aux contrôleurs des vingtièmes (2) et qui étaient en effet les meilleures qu'il fût possible de donner en attendant un plan géométrique du territoire. Mais tout cela était bien insuffisant : on se heurtait à un esprit de dissimulation et de défiance au moins aussi grand que sous l'ancien régime : les renseignements obtenus par le ministère étaient d'une telle fausseté qu'ils portaient à moins de 850 millions le revenu territorial de la France, estimé en 1790 1440 lorsque la France ne comprenait ni les départements belges ni les départements rhénans, lorsque dîme ecclésiastique, droits seigneuriaux, taille arbitraire, corvée, etc., se réunissaient pour affaiblir ce revenu. Il fallait absolument autre chose pour arriver à des résultats solides : et ce quelque chose ne pouvait être évidemment que le cadastre.

Le 11 messidor an X un arrêté ordonna la formation d'une commission de 7 membres pour s'occuper sans délai des moyens d'établir dans la répartition de la contribution foncière la plus grande égalité. Cette commission, effrayée du coût et des difficultés d'un cadastre parcellaire, opina pour un cadastre par *masses de culture*, c'est-à-dire un état de la contenance et du rapport des différentes catégories de terres dans chaque commune, mais sans aucune distinction ni aucune estimation des propriétés individuelles. L'insuffisance de cette méthode absolument incapable de remédier au mal

(1) A. D. IX, 506.

(2) Gaudin avait, comme on sait, appartenu à l'administration des vingtièmes. Il est bon de le rappeler, pour montrer l'erreur commise par M. Caillaux quand il a représenté l'administration de ce temps comme essentiellement remplie « d'échappés de la ferme générale », et, comme telle, décidée à rétablir en France les impôts dont elle avait l'habitude. (*Les impôts en France*, Préface, p. LXXXII et suiv.).

le plus durement senti, à savoir les inégalités entre propriétaires (1) fut rapidement reconnue, et on chercha autre chose : une seconde commission adopta le système que décréta l'arrêté du 12 brumaire an XI : prendre, dans toute l'étendue de la France, au moins 2 communes, désignées par le sort, dans chaque arrondissement, les faire cadastrer par des géomètres arpenteurs, aux frais des départements, et, leur revenu territorial bien déterminé, juger par là de l'excès ou de l'insuffisance de l'imposition des communes de la région : c'est ce qu'on appela cadastre par épreuve. Il fut procédé à ce travail dans 1915 communes tirées au sort. Gaudin rédigea pour le guider les instructions les plus complètes et les plus précises, dans lesquelles on retrouve l'ancien fonctionnaire familier avec les habiles procédés de l'administration des vingtièmes : elles embrassent tout, arpentage, classification des propriétés (détermination des classes à distinguer pour chaque genre de propriété), classement (c'est-à-dire distribution des terres entre les différentes classes établies par la classification), évaluation du produit net: règles particulières à appliquer à cet effet pour les diverses sortes de biens, pour les bois, par exemple (presque toutes les communes (2) avaient étrangement abusé de leur pouvoir dans l'estimation des bois, qui sont rarement la propriété des habitants des campagnes, et les avaient imposés à l'excès, afin de diminuer d'autant le contingent de ces habitants). Le travail terminé, une commission de 5 propriétaires assistés des experts ayant pris part aux opérations, se tenant au chef lieu d'arrondissement, devait établir par assimilation, induction ou rapprochement, les produits imposables de toutes les communes de l'arrondissement. Et là était précisément la partie délicate de cette œuvre : combien n'était-il pas périlleux de conclure d'une commune à un grand nombre d'autres, et plus tard d'un département à d'autres départements ? Comment, sur des bases aussi fragiles, disait très justement Gaudin, justifier, par exemple, que l'Aisne, qui paie 3.070.000, devrait être diminuée de 428.000, et que les Côtes-du-Nord, qui paient 1.680.000, devraient être portées à 3.378.000 (3) ? Il n'y avait rien à répondre à de semblables objections, et l'on en avait si bien conscience que, s'il faut en croire Hennet, préfets et directeurs des contributions ne firent procéder à ce travail qu'avec beaucoup de répugnance, et souvent, en en envoyant les résultats, les accompagnèrent des réserves les plus formelles. Le ministre

(1) Aussi ce travail n'apparaissait-il que comme une opération purement fiscale, destinée à augmenter les contributions : il arriva qu'on maltraitat les géomètres, qu'on brisât leurs instruments, etc.
(2) Même remarque dans le rapport d'Hennet sur le cadastre (1818).
(3) Rapport de Gaudin à Napoléon, nivôse an XIII, AF IV 1076.

craignait même que les rôles ainsi formés n'occasionnassent des réclamations encore plus vives que l'ancienne répartition, et on s'abstint de les rendre exécutoires. Ils ne pouvaient avoir qu'une seule utilité, très grande d'ailleurs: créer le personnel nécessaire à l'établissement d'un cadastre véritable, procurer l'instrument, mettre en train l'opération, prouver qu'elle était possible, et en cela le succès fut complet. On eut les moyens d'action nécessaires pour un travail meilleur, et Gaudin s'employa activement pour faire sortir peu à à peu de l'arrêté timide et insuffisant du 12 brumaire an XI les éléments d'une œuvre autrement grande et féconde, celle d'un cadastre général, prévu et pour ainsi dire ordonné par l'arrêté du 27 vendémiaire an XII, qui porta qu'aussitôt que l'arpentage et l'expertise des 1900 communes types seraient terminés les travaux seraient continués dans toutes les communes de chaque département.

Nul n'en était plus ardemment partisan que lui, car il savait l'impossibilité d'arriver autrement à une répartition exacte et il aimait naturellement les grandes choses. C'en était une, à ses yeux, une des plus utiles au peuple et des plus glorieuses pour le gouvernement qui l'entreprendrait, que le rétablissement de l'ordre dans les contributions directes : et il retrouvait pour y pousser le Premier Consul les accents avec lesquels Colbert parlait jadis à Louis XIV : « Maintenant toutes les difficultés sont levées, tous les obstacles aplanis : au 1er vendémiaire dernier 515 arpentages étaient terminés, 409 très avancés, et ce qui reste à faire... s'exécutera avec infiniment plus de célérité qu'il n'a été possible d'en obtenir dans le début d'une opération dont la première organisation a rencontré tant de contrariétés. Aux opérations géographiques succèdent celles relatives à l'expertise... » (Compte-rendu du 24 pluviôse an XII). Un an après le travail étant toujours en progrès Gaudin presse l'Empereur de l'universaliser et de ne point se laisser arrêter par les objections futiles qu'on a coutume d'opposer à ce grand projet. « Le cadastre s'exécute sur tous les points de la France, écrit-il en nivôse an XIII (1) : près de 4.000 communes sont arpentées et pas une réclamation d'un conseil général, municipal, d'une commune, d'un propriétaire, ne s'élève. Des communes demandent d'être arpentées les premières, offrant de faire l'avance des frais : de grands propriétaires sollicitent l'arpentage des communes où leurs biens sont situés : tout manifeste un assentiment général. Au moment où l'arpentage commença la France manquait de géomètres et d'instruments. Des cours de géodésie sont ouverts dans les 21 grands départements, des géomètres se forment, il se fabrique pour 200.000

(1) AF. IV 1076.

francs d'instruments : 2 volumes d'instructions paraissent successivement.... Aujourd'hui chaque département a un bon géomètre en chef, chaque géomètre sur la foi de l'arrêté du gouvernement a fait un établissement au chef-lieu, monté un bureau de calculateurs, organisé des ateliers, s'est assuré des géomètres secondaires, les a munis d'instruments à ses frais. Une foule de jeunes gens sont entrés dans cette carrière dans l'espoir qu'elle serait maintenue. Et lorsqu'une entreprise désirée pendant plusieurs siècles, provoquée par les contribuables, est en pleine activité, que tous les obstacles sont aplanis, qu'elle n'excite aucune réclamation, qu'elle obtient au contraire l'assentiment général, elle pourrait être abandonnée !.. Alors que l'on travaille depuis 2 ans, que l'on a dépensé 5 à 6 millions et qu'il est généralement reconnu que l'opération partielle ne peut amener aucun résultat... On objecte la dépense ! Mais rien de grand ne s'exécute sans frais : cette dépense est acquittée par les parties intéressées qui ne s'en plaignent point : elle n'est pas si forte et 6 sous par an pour celui dont la contribution est de 10 f, 3 f pour celui qui paye 100 f, 30 pour celui taxé à 1.000 n'est pas un bien grand sacrifice... Le temps ! La confection du cadastre en 8 ans est assurée : 1° par les mesures prises par les préfets ; 2° par les traités signés par les géomètres en chef ; 3° par l'intérêt qu'ils ont à gagner la même somme dans le moindre nombre d'années possible ; 4° par le fait : si en un an, quand tous les experts faisaient une espèce d'apprentissage, au milieu des difficultés, dans la disette d'hommes et d'instruments, on a pu arpenter 3.000 communes disséminées, ne peut-on espérer d'en arpenter par an 5.700, 8ᵉ du nombre total, aujourd'hui que tout est organisé, et que l'on opère sur des communes contiguës dont les opérations s'entr'aident mutuellement... ? » Gaudin s'adressait à un souverain capable de le comprendre. Il ne fut donc pas nécessaire d'attendre la loi du 15 sept 1807 pour continuer les opérations cadastrales : le branle était donné et c'est en réalité à partir de l'an XII qu'il fut procédé à cette œuvre immense, bien digne d'un gouvernement qui « après avoir arraché la France au profond abîme de maux dans lequel elle était plongée, travaillait avec autant d'ardeur que de succès au rétablissement de l'ordre dans toutes les parties de l'administration publique. » (1)

Retour aux contributions indirectes. — En attendant que la péréquation de l'impôt foncier, vivement désirée, pût être un fait accompli, au moins était-il possible de procurer un soulagement aux

(1) Mémoire déjà cité de Daniel, F⁴ 1061.

contribuables en déchargeant un peu la terre et en reportant partie du fardeau sur des denrées de consommation, taxes maintenant aussi regrettées qu'elles avaient été jadis honnies et exécrées : car l'opinion, on ne saurait trop insister sur ce point capital, était en voie, à cet égard, d'être complètement retournée, depuis que le public avait appris à ses dépens combien la levée impitoyable d'impôts auxquels on ne saurait se soustraire est plus pénible que celle de contributions que l'on paye à son heure, sans s'en apercevoir, et toujours, quoi qu'on en dise, dans la mesure des facultés, puisque c'est dans celle des dépenses. « L'établissement de garnisaires et la vente du lit des malheureux, disait Bailleul (1), sont-ils des choses si douces qu'on doive éternellement donner la préférence à l'impôt appelé direct sur l'impôt indirect dont les inconvénients n'ont pas de suites aussi funestes ? » Partout s'exprimait la même idée, avec une force toujours croissante, dans les Assemblées politiques, dans les conseils généraux, etc. (2). Ce n'était pas seulement une apologie, c'était un panégyrique. « Les impôts indirects ont l'avantage de s'étendre à tous les habitants d'un Etat, d'être volontaires, de se percevoir d'une manière insensible, de se fondre pour ainsi dire avec le prix de la chose consommable... Ils deviennent un vrai stimulant pour l'industrie, personne n'aimant à se soumettre à des privations : chacun devient laborieux, parce que chacun veut jouir et consommer... Les peuples les plus chargés de taxes indirectes sont ordinairement les plus riches... Je ne crois pas que l'on puisse citer un seul peuple opulent qui ait frappé le sol de la presque totalité des impôts que les services publics exigent... » (3). Frédéric Gentz, dans son livre remarqué, *Essai sur l'état actuel des finances et de la richesse nationale de la Grande Bretagne*, si ardent ennemi qu'il fût de la France, se trouvait cependant lui donner indirectement un bon conseil en étalant les grands avantages qu'avait tirés l'Angleterre des impôts indirects dont elle avait largement usé, peut-être même un peu abusé : il montrait qu'elle avait su par là élever son revenu public à un niveau superbe, et que sa politique fiscale depuis le commencement de la Révolution faisait avec les mésaventures de la France le plus affligeant et le plus instructif contraste. Fonvielle, de Toulouse, un enthousiaste admirateur du 18 brumaire, soutenait la même thèse dans sa *Situation de la France et de l'Angleterre* et demandait qu'on cessât de s'en rapporter aux « charlatans popu-

(1) Discours du 29 pluviôse an VIII.

(2) Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Deux-Sèvres, etc... Un impôt sur le sel, exempt des abus de l'ancienne gabelle, était nettement réclamé par le Conseil général de la Loire dans sa session de floréal an XI.

(3) Discours de Bosc au Tribunat, 14 floréal an X.

laires » qui nous prétendaient incapables d'employer des formes de perception capables de faire réussir chez nous des impôts indirects. Dans ses *Finances de la République en l'an IX* Ramel aussi, instruit par l'expérience, concluait nettement en faveur des impôts indirects qui ont le grand avantage de cacher la main du percepteur, et parmi eux conseillait de préférence ceux sur le sel et le tabac, dont il assurait qu'il était facile de tirer par an 45 millions. C'était aussi ceux que préconisait Thibaudeau en mission dans la 6e division militaire (1).

Dès pluviôse an IX le conseil d'administration des finances envisagea la possibilité d'un droit sur le sel « que l'opinion publique appelle », de droits légers sur les boissons vendues en gros et payables par l'acheteur au moment de la vente, mais surtout de droits sur les tabacs plus productifs que ceux de la loi du 22 brumaire an VII, qui ne donnaient pas plus de 1.419.905 (produit brut) en l'an VIII, 1.124.604 en l'an IX, outre environ 3 à 4 millions de droits de douane sur les tabacs en feuille venant de l'étranger : on regrettait d'autant plus vivement les 30 millions que jadis le tabac fournissait au Trésor public que la perte énorme de celui-ci ne tournait pas au profit des consommateurs : la vente au détail se faisait à peu près au même prix que sous l'ancien régime (2). Aussi est-ce sur le tabac que se porta tout d'abord l'attention des réformateurs. Une loi du 29 floréal an X éleva à 4 fr. 40 ou à 6 fr. 60 le myriagramme, selon que l'importation s'en faisait par bâtiment français ou étranger, le droit sur les tabacs en feuilles venant de l'étranger et porta uniformément à 0 fr. 40 par kilogramme le droit de fabrication que la loi du 22 brumaire an VII avait fixé entre 0 fr. 24 et 0 fr. 40. L'amélioration était insuffisante, bien que cette fois la surveillance des fabriques fût attribuée à la régie de l'enregistrement et non plus aux administrations de cantons, et que faculté fût donnée aux préposés de se transporter, avec l'assistance des maires et adjoints, dans les maisons où il y aurait suspicion de fabrication clandestine :

(1) M. René Renoult se trompait donc quand à la Chambre, le 16 juillet 1917, il représentait le rétablissement des contributions indirectes sous Napoléon comme une défaite de la démocratie. « Les appétits déjà satisfaits cherchant les plus avantageuses consolidations de situations rapidement acquises, les nouvelles classes dirigeantes surent dès le début du siècle dernier aménager une fiscalité propice qui, par la voie détournée d'impôts indirects restaurés, rétablit à leur profit un régime de faveur... » Non : leur rétablissement fut une satisfaction donnée à l'opinion éclairée qui les réclamait, et un service rendu au pays.

(2) Fabre de l'Aude, *Recherches sur l'impôt du tabac*, Lf*b* 185, an X. — Fabre de l'Aude réclamait instamment la création d'une régie des droits réunis, comprenant douanes, octrois, tabac, etc., et rappelait que c'était à partir de son attribution à la ferme générale, en 1730, que le tabac avait commencé à être d'un grand rapport.

il aurait fallu davantage, mais les souvenirs de l'ancien régime étaient encore trop vivants pour qu'on osât recourir à des mesures véritablement fécondes. Roederer, l'ancien adversaire passionné du monopole des tabacs à la Constituante, certes non suspect de mauvaise volonté envers le gouvernement consulaire, tenait encore pour ses anciennes idées, évoquait les souvenirs de la ferme générale et de ses Chambres ardentes : « Il est bien facile de dire : donnez-nous des impôts indirects ; sans doute ils sont séduisants lorsqu'on les considère en eux-mêmes : mais quand on en vient aux moyens de perception la séduction cesse et à chaque pas l'on se sent plus étroitement pressé entre les deux branches de cette alternative, ou perception sans rigueur et peu de produit, ou produit considérable et rigueurs extrêmes. » La loi du 29 floréal tombait dans le premier de ces inconvénients : le second des droits qu'elle établissait, surtout, resta dans une espèce de nullité : la taxe sur la fabrication aurait pu rendre 9 millions, elle ne dépassa guère 900.000. « Question, s'écriait Cretet le 24 pluviôse an XII, qui ne se présente jamais en législation sans rappeler des regrets sur l'inutile destruction de cette branche importante du revenu public : mais ce que l'on aurait pu conserver, il n'est plus possible de le rétablir ! La fabrication du tabac et sa culture sont devenues le patrimoine légitime de l'industrie d'une multitude de familles, et il est à jamais prononcé que l'on ne doit pas songer au rétablissement d'une fabrication nationale exclusive. » Cretet se trompait : cette chose impossible redeviendra possible, mais seulement en 1810. En attendant le rendement du tabac resta fort médiocre : tombé à 1.082.731 en l'an X, il ne parvint qu'à 2.537.324 en l'an XI, malgré la loi de floréal an X.

C'est seulement en pluviôse an XII, à la veille de l'établissement de l'Empire et avec les grands besoins d'argent qu'entraînait la guerre avec l'Angleterre, que l'on crut pouvoir être plus hardi. Certains embarras éprouvés pour assurer le service des derniers mois de l'an XI étaient un utile avertissement, et Bonaparte, tout le premier, proclamait au Conseil d'Etat que ce budget ne se soldant qu'au moyen de subsides étrangers sur lesquels il ne fallait pas compter toujours, il était nécessaire de penser à l'avenir et de préparer un bon système de contributions. Le rapport de Cretet au Corps Législatif du 24 pluviôse an XII insista sur la même nécessité : il appelait de tous ses vœux un système de finances solide, basé non sur l'emprunt, « ni sur ces mesures désastreuses d'appel sur les capitaux, de réquisitions en nature et de contributions arbitraires, moyens atroces qui placeraient la nation près de sa ruine, en contraignant son gouvernement à exercer une guerre intérieure pour être en état d'en soutenir une étrangère » mais sur des contributions

n'écrasant aucun genre de propriété, aucune classe de citoyens, aucun individu. Le projet de loi relatif au budget de l'an XII rétablit donc, dans une mesure encore faible d'ailleurs, les anciens droits sur les boissons sous le nom de *droits réunis*. Point d'inventaire chez les débitants ni de droits à la circulation, seules mesures qui eussent pu être vraiment efficaces : un simple inventaire chez les récoltants pendant les 6 semaines suivant la récolte, et un droit très modéré à la vente de 0 fr. 40 par hectolitre de vin et 0 fr. 16 par hectolitre de cidre, payable par l'acheteur au moment de l'enlèvement : déduction de 9 hectolitres de vin et de 18 hectolitres de cidre pour consommation familiale et de 10 % pour ouillage et coulage, déduction considérable et telle qu'à raison de l'extrême division des propriétés viticoles elle équivalait à l'exemption de la moitié des vins récoltés (1) : interdiction aux employés de la régie des droits réunis, créée pour l'application de cette loi, de pénétrer dans les caves, celliers et magasins des citoyens sujets à l'inventaire des boissons en autre temps que de jour et pendant les 6 semaines suivant la récolte : en cas de suspicion de fraude la visite serait possible en tout temps, mais avec accompagnement d'un officier de police. Les brasseries et distilleries, nécessairement soumises à l'exercice, l'étaient aussi avec de grands ménagements, et les droits étaient peu élevés : 0,40 par hectolitre de bière, et par hectolitre de toutes substances mises en distillation. La régie des droits réunis était chargée aussi de la levée des droits à l'importation des tabacs, élevés à 0,80 ou à 1 f. par kilo, soit à 40 f. ou 50 f. le quintal (alors 100 livres), selon que l'importation était faite par bâtiments français ou étrangers, et du droit de fabrication de 0,40 par kilo : aucune fabrique de tabac ne pourrait être établie que moyennant paiement d'une licence annuelle : fabriques et magasins étaient soumis à la visite de surveillance des employés de la régie des droits réunis, chargés également de la perception des droits sur les cartes à jouer, sur les voitures publiques, et des droits de garantie des matières d'or et d'argent. La préoccupation de diminuer le plus possible le contact entre l'employé et le contribuable, d'éviter jusqu'à l'apparence des rigueurs d'autrefois, est visible dans tous les détails de cette loi, votée le 5 ventôse an XII, et ne l'est pas moins dans tous les discours des orateurs qui la soutinrent. « Il nous a paru, disait Fabre de l'Aude, que la mesure de l'inventaire, dégagée de tous les détails inquisi-

(1) Cette assertion du tribun Arnould mérite de retenir l'attention : elle prouve une fois de plus combien était grand le morcellement de la propriété foncière, surtout, comme il est naturel, dans les pays viticoles. — Defermon dira en 1808 que plus de 2 millions d'hectares dans l'Empire, cultivés en vignes, appartiennent à environ 2 millions de propriétaires.

toriaux du régime des aides, n'était qu'un gêne momentanée, et que la présence des employés de la régie dans les caves et celliers, une seule fois dans l'année, ne doit point exciter de sérieuses alarmes. » -- « Une partie de la France, disait Cretet, fut soumise autrefois à la formalité et au droit d'inventaire : familiarisés avec cette gêne légère les habitants de ces contrées souscriront sans regret à une loi qui les laisse affranchis des autres détails accablants du régime des aides. D'autres contrées qui ne connurent jamais la formalité d'inventaire... payaient des équivalents peut-être plus dispendieux, dont l'exercice les soumettait aussi à des formalités gênantes... D'ailleurs éclairées par la raison de l'Etat et partageant l'esprit public qui anime toute la nation française, elles ont vu sans murmure supprimer leurs usages particuliers, abroger leurs coutumes et leur législation, pour partager celle de la grande famille... » On eut bien soin de ne charger des inventaires que des agents domiciliés dans la région (1) « qui par cette circonstance conviendraient beaucoup mieux aux propriétaires », de ne remplir les cadres que progressivement, de laisser aux esprits le temps de se réhabituer à l'idée de l'impôt. On ne tenait pas à un fort rendement immédiat : on était résigné d'avance à n'en avoir un tel qu'en l'an XIV ou ou même plus tard, et on pensait avoir assez fait pour le moment en préparant bien le terrain. Comme le disait l'Exposé des motifs « le gouvernement se croyait assuré de pouvoir poursuivre la guerre avec énergie pendant ces deux années (XIII et XIV) sans le secours étendu de nouvelles contributions, et si la nation ne pouvait conquérir la paix avant l'an XIV il fallait qu'à cette date les ressources fussent établies pour continuer la guerre jusqu'à l'époque marquée par les inflexibles destinées... Il s'agissait de s'assurer pour des besoins extraordinaires une grande machine tout organisée, toujours prête à faire le recouvrement de tout impôt... » — Bref, comme, avait dit le Premier Consul (2) « établir un centre autour duquel viendront se ranger toutes les contributions indirectes, une machine qui en sera comme le noyau... » Créer cet organisme central, telle était la principale raison, et telle était la grande importance de l'institution de la régie des droits réunis.

Il était essentiel que la nouvelle administration eût un personnel capable et bien discipliné, remplissant ses fonctions à la fois avec

(1) On employa les adjoints, les secrétaires de mairies, les greffiers des municipalités. « On n'a vu dans ces visites que des figures connues et rassurantes. » (Rapport sur les droits réunis A. D. IX 528). Il y eut cependant quelques difficultés, quelques résistances. On put néanmoins constater, dès l'an XIII, 54 millions d'hectolitres de vin et 10 millions d'hectolitres de cidre, donnant lieu, après les déductions légales, à une perception de 14.530.000 francs de droits.
(2) Bonaparte au Conseil d'Etat, 15 déc. 1803.

zèle et cependant sans excès de zèle : on pouvait compter sur Gaudin pour y donner tous ses soins. Il le fit avec ardeur, et, au besoin contre Napoléon lui-même. En 1807 l'Empereur donna la place d'inspecteur des droits réunis à Amiens à un commissaire de police, étranger à cette administration : il faut voir avec quelle fermeté Gaudin proteste contre le tort fait à des employés méritants, pouvant avoir des titres à ce poste, et contre l'imprudence d'y appeler un homme inexpérimenté (1) : « Le succès de cette régie tient infiniment à l'instruction des préposés dans les grades supérieurs. Aussi le décret d'organisation a-t-il prescrit pour les avancements un ordre hiérarchique dont on ne s'écarte jamais et a-t-il ordonné, en attribuant au ministre des finances la nomination des inspecteurs, qu'il ne pourrait les choisir que parmi les contrôleurs en activité... Si les hommes appelés à surveiller les emplois inférieurs ne connaissent pas parfaitement tous les éléments du métier, le Trésor public serait exposé à des pertes incalculables, Votre Majesté serait effrayée si je lui disais ce que nous a coûté l'apprentissage de certains directeurs : c'était un inconvénient impossible à éviter dans une première création où il a fallu prendre les sujets au hasard, mais aujourd'hui que depuis 3 ans les hommes attachés à cette partie ont été à portée de se faire connaître, Votre Majesté jugera sûrement qu'il importe de n'appeler désormais aux grades supérieurs que ceux qui se sont distingués dans les premières fonctions... Le bien du service y est éminemment intéressé. »

Création des percepteurs. — Une autre création très importante de la loi du 5 ventôse an XII fut celle des percepteurs. Le besoin en était senti depuis longtemps. Les percepteurs d'occasion que fournissait la mise en adjudication du recouvrement des contributions, ou la désignation d'office, laissaient tout à désirer soit au point de vue de l'honnêteté, soit à celui de la capacité. L'état chaotique de la comptabilité publique, l'absence d'une direction ferme et clairvoyante, la multiplicité des valeurs admises en paiement, les variations continuelles de leur cours, avaient introduit parmi eux sous le Directoire des habitudes de désordre, ou plutôt de concussion, qui n'étaient pas une des moindres causes du non-recouvrement des contributions et de la pénurie du Trésor public. L'emploi, si fréquent pendant la Révolution, des rôles provisoires, avait beaucoup contribué au désordre. « J'ai vu, disait un orateur aux Cinq-Cents le 22 fructidor an VII, toute perception provisoire devenir une source de confusion entre les mains du percepteur

(1) Gaudin à Napoléon, 15 juin 1807 (AF. IV 1081).

ignorant, un moyen de concussion et de friponnerie au profit du percepteur plus habile. » L'institution, par arrêté du 19 fructidor an IX, d'inspecteurs généraux du Trésor public — véritables inspecteurs des finances — au nombre de 15, pour vérifier les caisses des receveurs généraux et particuliers, celles des payeurs généraux dans les divisions militaires et les départements, et celles des préposés de ces comptables, n'avait pas suffi pour extirper un mal aussi invétéré. Interminable serait la liste des abus, ou plutôt des malversations, qui leur sont imputés dans les documents du temps (1). « Tableau dégoûtant » dit avec une énergie toute particulière le conseil général de l'Aube (2) : et l'expression n'est vraiment pas exagérée. Ils trompent les contribuables illettrés en portant sur les quittances qu'ils leur délivrent des sommes moindres que ce qu'ils ont reçu (3) : ou bien ils promettent de délivrer quittance et n'en délivrent point : ils refusent des restitutions à des contribuables ayant bénéficié de dégrèvements : ils se font payer pour des propriétés omises, ils dressent des états de revenus de concert avec les contribuables : surtout ils s'entendent avec les porteurs de contraintes et les garnisaires pour faire des frais frustratoires aux malheureux redevables ; ils attendent les moments où le cultivateur est sans argent pour l'accabler de poursuites, qu'ils arrêtent si celui-ci leur donne des denrées à moité prix pour les revendre (4). Il arrive, et cela dit tout, que des adjudicataires non seulement ne demandent rien, mais même offrent quelque chose aux communes, pour obtenir des fonctions dans lesquelles ils savent qu'il n'est pas difficile de s'enrichir. « Cette fonction, écrivait Gaudin aux préfets le 28 ventôse an VIII, est trop souvent disputée avec indécence, et adjugée ou bien gratuitement ou même à charge d'une rétribution au profit de la commune. Vous ne tolérerez certainement pas de semblables abus : ils sont aussi contraires à la morale que préjudiciables au Trésor public. » Les percepteurs d'alors tiennent certainement une place importante dans

(1) Même à Paris le désordre est extrême : cf. de Lanzac de Laborie, *Paris sous Napoléon*, I, 225. Partout ce sont des ratures, des interlignes dans les rôles, des réductions ou décharges non tenues en compte aux contribuables, des hommes de garnison payés au-delà de la taxe, etc. : les rapports des conseillers d'Etat en mission sont pleins de faits de ce genre (Rocquain, *Etat de la France au 18 brumaire*). — En Belgique des percepteurs profitaient de la différence des langues pour faire payer deux fois les habitants qui n'entendaient point le français.

(2) An VIII. — En frimaire an VI le commissaire du Directoire près ce département pensait déjà qu'on n'en trouverait pas 10, dans tout le département, qui ne méritassent destitution.

(3) Conseil général de la Somme, an X.

(4) Conseil général de la Loire, an XI.

cette « universelle légion de corruption qui recouvre alors la France » selon le mot terrible de Vandal.

Même à les supposer honnêtes, trop souvent la capacité leur fait défaut. Une grave faute de la législation révolutionnaire a été de vouloir un percepteur par commune : combien de fois n'arrive-t-il pas qu'il soit impossible de trouver dans des communes rurales un homme doué du minimum d'instruction nécessaire pour remplir des fonctions exigeant à tout le moins de savoir lire et écrire ! Dans les pays pauvres et par conséquent manquant aussi, plus particulièrement, d'instruction, le problème est singulièrement difficile : il devient tout à fait insoluble lorsqu'en outre la grande division de la propriété, comme dans les pays de vignobles, multiplie le nombre des contribuables et des cotes (1).

Substituer à ce personnel de rencontre des percepteurs de carrière, bien choisis, déposant des cautionnements qui répondent de leur conduite, ayant des émoluments suffisants pour pouvoir se consacrer tout entiers à ce travail, tel est évidemment le remède. Déjà la loi du 4 pluviôse an XI a établi dans les communes où les rôles dépassent 15.000 fr. des receveurs particuliers nommés par le Premier Consul, fournissant en numéraire un cautionnement du 20e de la contribution foncière qu'ils ont à recevoir, et ayant pour traitement au moins 4 centimes par franc du montant des contributions : « mesure qui, dit Gaudin, a fait disparaître dans les diverses communes où elle a été adoptée l'inconvénient et les abus de la collecte, et la plupart des préfets demandent qu'elle soit généralisée. » La loi du 5 ventôse entra dans cette voie en mettant tous les percepteurs des contributions directes à la nomination du premier Consul, en statuant qu'il y en aurait un, autant que possible, par chaque ville, bourg ou village, en prévoyant toutefois qu'il pourrait n'y en avoir qu'un pour plusieurs communes pourvu que leurs rôles réunis n'excédassent point 20.000 fr., et en leur attribuant pour traitement 5 centimes par franc de leur recouvrement. En même temps était exigé d'eux un cautionnement en numéraire du douzième du principal des rôles des quatre contributions directes dont la perception leur était confiée. Ainsi on obtint à la fois et

(1) « Beaucoup de communes ne sont habitées que par des citoyens qui ne savent ni lire ni écrire... Souvent on sera obligé de confier la perception soit par adjudication, soit par nomination d'office, à un percepteur qui ne sera pas dans le cas de faire des émargements ni de donner des quittances... Dans beaucoup de communes j'ai été obligé de nommer des maires et des adjoints qui savent à peine signer leur nom... » (Lettres du préfet du Cher au ministre des finances, 5e jour complémentaire an VIII, 3 brumaire, 28 brumaire an IX. Arch. Cher K 96 : du préfet de la Charente-Inférieure au ministère de l'intérieur, Archt Nat. F4, 1052 : etc., etc).

l'amélioration du personnel et une ressource budgétaire qui n'était nullement à dédaigner.

Budget de l'an XII. — Le dernier budget du Consulat, celui de l'an XII, prouva, comme les précédents, l'importance des progrès accomplis, et aussi, cependant, que bien des efforts étaient encore nécessaires. Un premier projet l'avait porté à 680 millions en recettes et en dépenses : ce fut à 700 millions (1) que la loi du 5 ventôse an XII — fort en retard comme toujours — fixa les dépenses, ainsi divisées : dette publique, 71.153.760 (2) : finances (avec les pensions, 29.500.000 et les 10 millions attribués à la Caisse d'amortissement par la loi du 21 floréal an X) 77.677.000 : Trésor public, 8 millions : justice, 23 : relations extérieures, 7: intérieur, 34.730.919: guerre, 168 et administration de la guerre 100 : marine et colonies, 180 : frais de négociations, 15 : fonds de réserve, 15.428315 : total, 700 millions. Aux recettes on prévoyait : foncière 210 millions (soit 10 millions de réduction sur l'an XI, car on faisait maintenant entrer en ligne de compte les 6 départements piémontais, jugés devoir fournir 10 millions, et on tint beaucoup à faire ressortir cette réduction d'une contribution particulièrement lourde) : personnelle, mobilière et somptuaire, 32.800.000 : centimes additionnels de ces contributions pour les dépenses fixes, administratives et judiciaires, 18.777.151 : portes et fenêtres, 16 : patentes, 17 : centimes de guerre, 21.534.560 : soit un total d'un peu

(1) Ce chiffre, sensiblement plus élevé que celui qui avait été prévu pour l'an XI, ne s'explique pas seulement par les frais considérables de la guerre maritime, mais aussi par la nouvelle manière de compter recettes et dépenses qu'avait introduite un arrêté consulaire du 26 prairial an XI. Jusqu'alors les frais de perception, déduits des chiffres de recettes des différentes administrations ou régies, n'apparaissaient point et les chiffres de recettes désignaient des recettes nettes : désormais il fut enjoint aux comptables de faire versement au Trésor de la totalité de leurs recouvrements sans aucune déduction, pas même, par exemple, celle de leurs taxations pour les receveurs généraux ou d'arrondissement. Aucun comptable ne put plus appliquer aucune partie de sa recette à quelque dépense ou service que ce fût. La réforme, excellente, car rien n'est plus contraire à la clarté de la situation financière que ces sortes de contractions, avait pour résultat de faire apparaître un surcroit de dépenses qui auparavant n'existaient pas moins, mais qui ne se voyaient pas. « Désormais, a dit Barbé-Marbois dans un rapport du 25 nivôse an XII, toutes les recettes entrent dans l'épargne sans retenue, et toutes les dépenses en sortent par la main des payeurs. Plus de causes, plus de prétextes de confusion entre ces deux divisions capitales de nos opérations : tout est reçu par les uns, tout est payé par les autres. » En réalité la réforme fut longue à s'introduire et il faudra, sous la Restauration, y revenir.

(2) Dont 43.505.463 pour le 5 % consolidé (le chiffre de 45.180.624 serait sans doute plus exact), 3.177.277 pour la dette des 6 nouveaux départements piémontais, et 24.471.026 pour la dette viagère, qui supportait cette année-là une majoration de 4.894.205 à cause du *rapprochement* des paiements.

plus de 316 millions pour les contributions directes et leurs centimes généraux. L'enregistrement et les domaines, 180 millions : les douanes, 25 : la poste, 11 : la loterie, 12 : les salines, 3, et quelques recettes diverses, devaient porter le total des recettes à un peu plus de 551 millions, soit très au-dessous du chiffre prévu des dépenses.

Les recettes extraordinaires allaient être heureusement considérables : on tira 21 millions des nouveaux cautionnements (notamment de ceux des percepteurs), 10 millions de la vente des domaines nationaux (à ce sujet la loi du 5 ventôse an XII éleva la mise à prix à 12 fois le revenu annuel au lieu de 6 pour les maisons et usines, à 20 fois au lieu de 10 pour les fonds ruraux), 10 millions du rachat de rentes foncières : surtout les ressources extérieures furent grandes : la principale fut la vente, en un sens regrettable, mais en un autre sens très opportune, de la Louisiane aux Etats-Unis (1). L'Italie, Naples, la Hollande, eurent à entretenir une partie des forces françaises.

Il ne fallait rien moins que ces ressources extraordinaires pour procurer au budget une apparence d'équilibre. Les difficultés étaient grandes : tout l'atteste, mais rien ne l'atteste plus que la correspondance de Barbé-Marbois, pleine de marques d'embarras et d'inquiétude : « Les paiements du mois de vendémiaire ont monté à 81 millions : il n'y a pas d'exemple d'un service aussi considérable, et il n'a pu se faire que par des moyens extraordinaires... Le service de brumaire commence très difficilement, et plusieurs paiements de la plus grande importance seront suspendus si vous ne m'autorisez à négocier 6 millions à 7/8 % » (2 brumaire an XII). — La Banque va verser au Trésor les 6 millions demandés : ce service auquel il était facile de donner toutes les formes de l'obligeance... est fait avec une mauvaise grâce qui indique fortement que la Banque se partage et qu'il n'y en a qu'une moitié bien disposée. Au reste le service ira bien jusqu'à la fin du mois. Quant à frimaire les fonds de l'Espagne y pourvoiront et M. de Talleyrand m'en répond (15 brumaire)... » Etc., etc. (2),

Les prévisions de dépenses, en effet, étaient constamment dépassées. La guerre maritime, le camp de Boulogne, l'effort gigantesque fait pour intimider l'Angleterre, coûtaient très cher : les dépenses de l'an XII dépassèrent de plus de 100 millions les chiffres prévus

(1) Cette vente fut faite pour 80 millions, dont 20 déduits pour indemnité à des Américains lésés au cours de la dernière guerre. Les 60 millions restants furent escomptés aux maisons Hope et Labouchère, d'Amsterdam, Baring, de Londres, et produisirent une recette immédiate de 50 millions.

(2) AF IV 1087.

et se montèrent à 804.431.555, augmentation due avant tout aux frais de la guerre maritime, et pour une bien moindre part à l'établissement impérial et au développement des travaux publics qui ne furent nullement sacrifiés, comme les panégyristes de Napoléon avaient soin de le faire ressortir : « En même temps, disait Gaudin dans son compte rendu de l'administration des finances de l'an XII, que vos chantiers sont couverts de vaisseaux en construction, que l'armée est augmentée de plus d'un quart... de grands travaux sont exécutés dans l'intérieur : des ports sont formés, des canaux creusés, des communications importantes ouvertes... rien enfin de ce que Votre Majesté avait promis ou conçu n'est suspendu ni ralenti. »

Les recettes aussi allaient en se développant : il y eut plus de 18 millions et demi de plus-value sur l'enregistrement, les domaines et les forêts, plus de 16 sur les douanes (1) : les droits sur les boissons n'étaient encore que fort peu de chose, mais ils allaient rapidement grandir. Les contributions directes rentraient avec une exactitude croissante et des frais de poursuite sans cesse diminués, de 1.593.200 pour un total de plus de 371 millions. Le subside espagnol, qui atteignit 68.712.048 francs (2), italien (19.200.000), de Parme (2 millions), de Ligurie (1.200.000), apportaient aussi un secours fort nécessaire. Au total la recette atteignit 769.921.537, laissant un déficit d'environ 34 millions et demi, en réalité bien minime si l'on songe au peu de temps écoulé depuis le rétablissement de l'ordre et au peu de temps aussi qu'avait duré la paix, assez important cependant pour prouver la necessité encore d'un effort énergique pour achever l'assainissement des finances.

Quoi qu'il en soit, l'œuvre des 4 dernières années était vraiment immense. L'ordre et la probité établis dans la gestion des deniers publics, un fâcheux arriéré liquidé, le crédit reconquis, le plus grand établissement financier de notre histoire créé, le système fiscal s'améliorant de jour en jour, la rentrée de l'impôt assurée sans les violences du régime précédent, tout cela fait avec l'état des finances sous le Directoire le plus violent et le plus heureux contraste ; et quand le tribun Costaz, le 1er germinal an XI, dans un langage emphatique qui en réalité s'adressait surtout à l'Angleterre, proclamait que la restauration des finances n'était pas le moindre

(1) Le produit net de l'enregistrement et des domaines fut de 198.500.000 au lieu de 180 millions : des douanes, de 46.400.000 au lieu de 25.

(2) Le subsisde espagnol était de 4 millions de livres tournois par mois, à dater du 30 floréal an XI : 4 mois de l'an XI, 12 de l'an XII, et les 3 premiers de l'an XIII, faisaient 76 millions de livres soit 75.061.728 fr. (AF IV 1082).

titre de gloire du Premier Consul et qu'en moins de 30 mois il les avait rendues plus florissantes qu'elles n'avaient jamais été depuis Colbert, il ne dépassait pas, somme toute, la vérité. Si le bon ordre n'y était pas entièrement établi, jamais du moins, au cours des 120 années précédentes, il n'avait été si près de l'être.

CHAPITRE VIII

L'EMPIRE : PÉRIODE DES SUCCÈS

Etablissement de l'Empire. — Si considérables que fussent ces bienfaits ils étaient loin d'épuiser la liste de tous ceux que la France devait au Consulat : la réconciliation des partis, la nation élevée à un haut degré de prospérité et de grandeur, la paix religieuse assurée, l'ordre rétabli, la propriété protégée, la sécurité publique faisant chaque jour de nouveaux progrès, voilà tout ce qui valait au Premier Consul son incomparable popularité. Tout ce que la France souhaitait, tout ce dont elle avait besooin au sortir de la tourmente révolutionnaire, ce gouvernement le lui assurait, à une seule exception près, la paix extérieure, qu'il ne lui avait procurée qu'un instant : encore pendant longtemps une incomparable moisson de gloire devait-elle compenser à ses yeux, et au-delà, la regrettable persistance des guerres. Aussi la seule faiblesse jusque-là visible de ce gouvernement prestigieux était-elle sa précarité : consistant tout entier en un homme — en un homme qui, selon le mot profond du maître lui-même, était plus mortel qu'un autre — il était fragile et périssable comme lui. En menaçant sa vie ses ennemis se chargèrent d'appeler l'attention du peuple français sur la nécessité de prolonger pour les enfants ce qui venait d'être fait pour les pères, et créèrent ou favorisèrent le mouvement d'opinion qui aboutit à la transformation du Consulat viager en Empire héréditaire. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII confia le gouvernement de la République à un Empereur, et rendit la dignité impériale héréditaire dans la descendance de Napoléon. Point d'ailleurs à vrai dire de Constitution nouvelle, point de changement notable dans les institutions : en particulier, point de modification dans l'organisation financière : à l'Empereur une liste civile de 25 millions, à chacun de ses frères Joseph et Louis, seuls nommés dans le sénatus consulte, une pension annuelle de 1 million, quelques

créations de grands dignitaires et de grands officiers pourvus de traitements considérables, de préfets du palais, de chambellans, tels sont en finance les seuls changements apportés par le nouveau régime. A peine donc allait-il coûter plus cher : si la constitution des maisons impériales, si l'éclat des fêtes, si le luxe de la cour, choses auxquelles Napoléon était personnellement fort indifférent, mais qu'il jugeait nécessaires pour frapper l'imagination des peuples et faire respecter son trône au-dedans et au dehors, furent coûteux, s'il tenait à « magnifier tout ce qui l'entourait » (1) et à « effacer toutes les cours par l'éclat de la sienne » (2), ce furent la liste civile et le domaine extraordinaire qui en supportèrent les frais : frais modérés du reste par les habitudes d'ordre et d'économie naturelles aux hommes élevés, comme l'avait été Napoléon, à la bienfaisante école de la pauvreté, aimant à calculer de près, et experts dans l'art de concilier largesse et somptuosité avec une attention scrupuleuse à éviter tout ce qui est prodigalité et coulage. Donc, en principe, point d'autre différence entre les dépenses du Consulat et celles de l'Empire que celles qui devaient naturellement résulter de guerres plus longues et plus grandes, et de fréquentes modifications de territoire. En même temps d'importantes institutions se fondent ou s'achèvent, et l'œuvre fiscale si utile entamée sous le Consulat parvient à son complet développement.

Budget de l'an XIII. — Le premier budget impérial, celui de l'an XIII, indemne encore (du moins lorsqu'il fut dressé) des charges d'une guerre continentale, non encore affecté sensiblement par les annexions de territoires qui allaient désormais se succéder si fréquemment, ressemble aux budgets de la fin du Consulat : il n'en diffère que par l'établissement de la liste civile (27 millions en comptant les dotations des princes) et par une augmentation marquée du service des cultes, par suite surtout de l'élévation à 500 francs (sauf prélèvement des pensions pour ceux qui en jouissaient, décret du 11 prairial an XII) du traitement de 24.000 desservants de succursales. Il fut fixé par la loi du 2 ventôse an XIII à 684 millions, en recettes et en dépenses (3) : mais ces prévisions, surtout la der-

(1) Mollien, *Mémoires* III, 75.
(2) Mollien, *Mémoires*, I, 382.
(3) Dépenses : dette publique, 69.140.461 : liste civile, y compris 2 millions pour les princes français, 27 millions : justice 21.500.000 : relations extérieures 7 millions : intérieur 29.500.000 : finances 43.350.000 : trésor public 8 : guerre et administration de la guerre 271.500.0000 : marine et colonies 140 : cultes 13 (plus 22 millions pour pensions ecclésiastiques) : police générale 7 : frais de négociations 11 : fonds de réserve 20.309.539. Total 684 millions.

Les recettes étaient : foncière 206.900.800 (de cette légère réduction bénéficièrent 30 départements considérés comme les plus surchargés) : mobilière,

nière, furent fort inférieures à la réalité. Bientôt il sera hautement proclamé (Exposé de la situation de l'Empire du 5 mars 1806) que 800 millions sont nécessaires en temps de guerre et plus de 600 en temps de paix. Or c'était bien une année de guerre, d'une double guerre très onéreuse à soutenir, ou seulement à préparer : et les difficultés ne furent pas épargnées au gouvernement qui avait tout à la fois à rétablir la marine en vue du passage en Angleterre, et à constituer l'armée modèle du camp de Boulogne. L'aisance relative (même très relative) de l'an XI disparut donc vite et fit place à un état de gêne, parfois même d'épuisement, que Mollien a noté à plusieurs reprises dans ses Mémoires (1) : marchés onéreux, paiements retardés, n'accusaient que trop cette situation difficile, que le ministre du trésor, Barbé-Marbois, rendait peut-être plus précaire encore en publiant trop haut ses inquiétudes, toujours un peu exagérées, car il était de tempérament pessimiste. Une ressource existait, à laquelle il fut largement fait appel, les cautionnements : fortement exploitée déjà la mine n'était pas encore épuisée. Napoléon la recommandait à Gaudin comme un bon moyen d'équilibrer le budget de l'an XIII. Gaudin en cherchait, et voici ceux qu'il indique dans des lettres des 1er complémentaire an XII et 27 vendémiaire an XIII : création d'un receveur particulier dans l'arrondissement chef-lieu, création qui entraîne sans doute une dépense « mais une dépense plus que compensée par le meilleur ordre qu'elle amène dans la comptabilité », et qui fera sortir du « mauvais système que des vues étroites d'économie mal entendue avaient introduit en France pendant le cours de la Révolution » ; accord en même temps aux receveurs particuliers d'une légère amélioration de traitement car « ce sont eux qui portent le poids du jour, et il convient pour la sûreté même des deniers publics que ceux qui les manient ne soient point exposés aux tentations du besoin et qu'ils jouissent même d'une aisance suffisante » : doublement des cautionnements des commissaires-priseurs de Paris, et extension de semblables commissions aux principales villes de France « création désirée assez généralement » : rétablissement des receveurs des consignations, supprimés en 1793 par le seul désir de s'emparer des fonds consignés : « une semblable mesure ne peut qu'ajouter à la confiance que le gouvernement de Votre Majesté inspire ; et je ne désespérerais pas d'obtenir dès le début les 3 ou

32.800.000 : centimes fixes 18.576.934 : portes et fenêtres 16 : patentes 16.575.744 : 10 centimes de guerre de la foncière, 20.690.800 : enregistrement domaines et bois 185 : douanes 46 : loterie 14 : poste 10 : droits réunis 25 : salines 3 : divers 4.948.522 : cautionnement 36 : ventes de biens nationaux 20 : recettes extérieure 22 : contributions antérieures à l'an IX, 3 : monnaies 500.000, etc., etc. Le total atteignait aussi 684 millions.

(1) *Mémoires*, I, 311, 407. etc.

4 millions de cautionnements des receveurs qui seraient rétablis... L'Etat ne peut pas au surplus emprunter à meilleur marché et peut-être aussi convient-il de ne pas négliger les moyens de rouvrir les portes des carrières que la Révolution avait détruites. » La loi de finance du 2 ventôse an XIII remplit et au-delà ce programme : elle exigea en numéraire la totalité du cautionnement des receveurs généraux, porté à 1/12e du principal des quatre contributions directes, plus un supplément pour les contributions indirectes versées entre leurs mains par l'enregistrement et les douanes, en exigea un, également du 12e du principal des contributions directes, des receveurs d'arrondissement avec le même supplément, doubla celui des notaires de Paris, éleva d'un tiers celui des notaires de province, porta de 60.000 à 100.000 celui des agents de change de Paris, éleva d'un tiers celui des avocats à la cour de cassation, des greffiers, avoués, huissiers des tribunaux ainsi que des justices de paix, doubla celui des commissaires-priseurs de Paris : tout cela payable un quart dans les trois mois et les trois autres quarts dans les mois de vendémiaire, germinal et thermidor an XIV.

Crise financière. — Faibles ressources néanmoins pour la grandeur des besoins : pendant toute l'année XIII on sentit partout de la gêne, de la difficulté : les dépenses grossissaient, les recettes rentraient mal ; on sentait venir une crise. La Banque, selon l'expression de Napoléon « éprouvait des embarras ». Il se plaignait qu'elle acceptât trop facilement du papier de circulation ; il lui reprochait de persister malgré la loi de germinal an XI dans sa mauvaise habitude d'escompter en proportion de l'action, et par là de violer la loi, de détruire le crédit public et de mécontenter tout le monde. « En escomptant ainsi, écrivait-il le 6 fructidor, je tranche le mot, la Banque fait de la fausse monnaie : il ne faut donc pas s'étonner que le public se presse pour échanger ses billets contre de l'argent... Le signe le plus caractéristique qu'une banque escompte mal, c'est la disparition de sa réserve. » Suivait une protestation qui, pour paraître un peu inattendue de la part du grand capitaine était, cependant, au moins alors, fort sincère : « Je m'afflige de ma manière de vivre qui m'entraînant dans les camps, les expéditions, détourne mes regards de ce premier objet de mes soins, de premier besoin de mon cœur, une bonne et solide organisation de ce qui tient aux banques, aux manufactures, au commerce ! » Dans une autre lettre, il parle d'arrêter, au besoin, la solde de ses troupes pour soutenir la Banque s'il devenait nécessaire. Il le disait, mais ne pouvait le penser : moins que jamais dans ces derniers jours de l'an XIII, où les besoins de la guerre

primaient ceux des finances et où il ne lui était pas possible de mettre ordre à celles-ci avant d'avoir terminé celle-là. Pourrait-il même y parvenir jamais ? Il put craindre que non, tant les embarras étaient grands. « Je me trouve dans une situation, écrivait-il à Barbé-Marbois le 12 fructidor, où je ne me suis pas trouvé depuis le temps de l'armée de réserve... Le service de l'armée ne se fait qu'avec un retard immense et à prix double de ce que tout coûterait, parce que les paiements sont illusoires... Trouvez sur le champ trois millions pour assurer la solde, mais non en chiffons de papier qui ne soient pas échus. »

La situation, en effet, s'aggravait à vue d'œil. Les mois d'été, les mois en *or*, toujours les plus difficiles à passer à cause de l'absence de beaucoup de riches Parisiens et de la stagnation des affaires, l'étaient, en l'an XIII, plus que jamais : absence de la cour, besoins des armées, guerre imminente, rendaient le service extrêmement difficile : rien que pour approvisionner et pour transporter la Grande Armée, il fallut attribuer 10 millions de domaines nationaux à des fournisseurs, anticiper sur les revenus de 1806 ; et Barbé-Marbois n'était nullement l'homme qu'il aurait fallu pour conserver son calme au milieu de la tempête. Loin de là ses lettres et ses démarches désespérées n'aboutissaient qu'à aggraver la crise et à faire naître chez des hommes sans scrupule l'idée de profiter du désarroi visible du ministre. De louches spéculateurs dont il n'avait pas su se garder et dont il était trop porté à croire les services indispensables avaient facilement su reconnaître ce défaut de son esprit et avaient capté sa confiance. C'est pitié de voir à quel point, dès l'an XII, s'étaient emparés de son esprit les trois fameux créateurs de la Société des Négociants réunis, Ouvrard, l'homme aux aventures, que Napoléon et Mollien tenaient à juste titre en piètre estime, Desprez, régent de la Banque de France, qui en fut le mauvais génie en cette circonstance, et Vanlerberghe, le fournisseur des armées, qui avait l'art de faire croire à Barbé-Marbois que sa faillite était imminente et que cette faillite serait pour le Trésor et pour le service des armées un désastre qu'il fallait à tout prix éviter. « Le sieur Vanlerberghe, écrivait-il à l'empereur le 7 nivôse an XIII (1). me paraît prêt à manquer s'il ne reçoit pas les fonds que j'ai demandés pour lui à V. M. Il lui faut 600.000 francs au moment où j'écris : je ne suis pas autorisé à les tirer du Trésor. Je les prends ailleurs et je donne ma parole pour sûreté. Je vous supplie, Sire, d'être persuadé que je ne suis pressant que par la conviction que j'ai des suites de la faillite de cet homme, et parce que mon attachement

(1) AF IV 1082.

à la personne de V. M. ne me permet pas d'hésiter à faire tout ce qui dépend de moi pour le prévenir (1). » Quant à Desprez il avait en lui une confiance illimitée et le tenait pour l'homme indispensable. « Dès que cet homme est assuré de votre approbation, écrivait-il à Napoléon, il fait des choses pour lesquelles nul autre que lui ne trouverait autant de ressources de crédit et d'intelligence (2) ».

La parfaite probité et la rigidité même de Barbé-Marbois le rendaient une proie facile pour ces brasseurs d'affaires. En utilisant ses terreurs et ses embarras ils l'eurent à leur complète discrétion : notamment ils surent le persuader des bénéfices énormes et certains de l'opération aventureuse qu'Ouvrard préparait alors en Espagne, à savoir l'introduction en France de piastres que la guerre bloquait dans les ports mexicains et qui achetées 3,75 à la Vera-Cruz seraient revendues 5 francs en France. Dès floréal an XII on voit que Barbé-Marbois s'était laissé prendre. « Le sieur Ouvrard est de retour d'Amsterdam, écrit-il le 23 floréal (3), il s'est lié avec M. Hope pour sa grande opération du commerce de l'Amérique espagnole. Il me paraît que cette vaste entreprise prend de la consistance et après avoir trouvé MM. Hope peu disposés il est parvenu à traiter avec eux et j'ai tout lieu de croire que cette affaire prendra encore plus de circonstance par cette association » (4). Les embarras du service l'engagèrent de plus en plus dans le funeste engrenage, d'autant plus que quelques piastres furent en effet reçues d'Espagne. « La Banque, écrit-il le 19 thermidor (5), ne peut parvenir à avoir plus de 6 millions en écus (tandis qu'il en faudrait au moins 18...) Depuis 4 mois j'ai interdit toute exportation de piastres et fait verser à la Banque par le s[r] Desprez toutes celles qu'il a reçues. L'écoulement n'en est pas moins rapide... » Le 3 fructidor (6) : « La Banque n'a aujourd'hui en réserve que 3.900.000 francs : cette modique somme serait réduite à rien dans la huitaine si je n'y pourvoyais ; ainsi sans perdre de temps à faire des reproches aux régents, ce qui ne ferait qu'accroître leurs propres alarmes, j'accélère l'arrivée des piastres d'Espagne par divers moyens, et je tire de mes caisses, même les

(1) Napoléon a écrit en marge de cette lettre : « Accordez à Vanlerberghe ce que vous jugerez utile. »

(2) 12 fructidor an XIII : AF IV 1082.

(3) AF IV 1082.

(4) Cette opération invraisemblable a fini, en effet, par avoir, mais tardivement et partiellement, quelque réalisation, grâce aux relations d'Ouvrard avec Labouchère et avec Baring et surtout parce que le gouvernement anglais, ayant besoin, lui aussi, de numéraire, consentit à en laisser passer à ses ennemis pour en avoir, lui aussi, sa part. Le baron Louis a mené en Hollande la négociation de cette affaire, que Mollien a racontée dans ses Mémoires (II, 131).

(5) AF IV 1082.

(6) *Ibid.*

plus éloignées, les fonds qui s'y trouvent. » Pour parler plus net Barbé-Marbois avait dès lors laissé une inextricable confusion s'introduire entre l'affaire des piastres mexicaines, et celle d'une fourniture de grains à l'Espagne, et celle de l'approvisionnement de l'armée et de la marine française, et celles de la Banque, et celles du Trésor public, et toutes les ressources de celui-ci étaient mises par lui au service de celles-là (1). « Assemblage malheureux, dira à ce sujet le rapport de la commission chargée de l'examen de l'affaire au conseil d'administration des finances du 17 février 1806 ! Fonctions incompatibles ! Réunion d'affaires d'une étendue effrayante ! C'est au milieu de cette funeste confusion... qu'ils sont parvenus à s'emparer des valeurs les plus réelles et à leur substituer leur dette personnelle qui n'offre de véritable ressource que dans les recours qui existent contre l'Espagne. »

« Que le gouvernement espagnol, écrivait Barbé-Marbois le 27 vendémiaire an XIII, mette tous ses soins et sa loyauté accoutumés à s'acquitter en espèces avec le s[r] Ouvrard et Cie... alors toutes les affaires aujourd'hui remplies de difficultés deviendront aisées... Mais si tout ce plan n'avait pas une exécution immédiate, s'il n'était pas entièrement accompli dans un espace de 3 ou 4 mois, nous ne ferions que nous traîner de difficultés en difficultés, et le terme serait une crise que nos ennemis ont le plus grand intérêt à amener » (1). Or c'est précisément cette dernière hypothèse qui se réalisa, moins par la faute du gouvernement espagnol, comme il plaisait aux Négociants Réunis de le faire croire, que par la nature aventureuse de leurs opérations : et alors en effet se produisit la crise, encore plus grave que le ministre ne l'avait prévue. Comme l'exposa plus tard Mollien (rapport d'avril 1806) « ces hommes aventureux, abusant, pendant plus d'une année, de la confiance qui leur était accordée, avaient inondé la place de leurs traites collusoires ; ils avaient, au nom du service public, provoqué la Banque à des escomptes imprudents : et la Banque ayant admis, par une préférence presque exclusive, les porteurs des actions à ses escomptes, ne pouvait plus opposer aux faiseurs de services le principe de la loi qui la constitue, puisqu'ils s'étaient munis d'une grande quantité d'actions... Ce n'était pas pour aider le Trésor de France que ces faiseurs de services couvraient la place de billets de circulation : ils employaient au contraire les effets qu'ils tenaient de la confiance du Trésor à des spéculations et à des services entièrement étrangers au Trésor de France... Ils ont enfin comblé la mesure de leurs fautes par un débet de plus de 100 millions

(1) Barbé-Marbois à Beurnonville, ambassadeur de France en Espagne, AF IV 1082.

envers le Trésor public, débet qu'ils n'ont couvert qu'en substituant au produit des impôts dont ils disposaient des valeurs étrangères et d'une réalisation difficile. »

Pour escompter beaucoup d'effets douteux la Banque avait émis immédiatement une quantité excessive de billets : le Trésor, aux abois, s'emparait des fonds des receveurs généraux (1) dont la Banque avait escompté les obligations, de sorte que ses ressources lui étaient enlevées au moment où ses besoins étaient accrus. Aussi ne tarda-t-elle pas à être réduite à toute extrémité. « Elle ne respire depuis un mois qu'à force de cordiaux », écrivait Barbé-Marbois dès le 4e jour complémentaire an XIII (2). Le lendemain, Perrégaux avouait « qu'avec un excédent de plus de 50 millions en valeurs de toute solidité (en quoi Perrégaux se faisait, ou voulait faire, une grande illusion), les caisses de la Banque ne renfermaient guère que 1.200.000 francs en espèces (3) ». Il se justifiait en disant que dans la situation de l'Europe la Banque aurait manqué à son devoir en n'accueillant pas avec facilité et prédilection les obligations des receveurs généraux offertes par les agents chargés d'alimenter les armées et par le Trésor public ; et qu'il avait bien fallu venir à leur secours malgré l'embarras extrême qui se manifestait au commencement de vendémiaire.

Toutes ces circonstances n'étaient pas sans être connues ou soupçonnées. Le bruit courait qu'en partant pour la guerre Napoléon avait vidé d'autorité les caisses de la Banque et emporté tout le numéraire pour les besoins de la Grande Armée. La panique se répandit facilement, d'autant plus facilement que cette situation critique servait admirablement les desseins des ennemis extérieurs ou intérieurs du gouvernement. « C'est, dit M. Masson (4), l'occasion cherchée et trouvée par les royalistes rentrés, les Anglais et les financiers à leurs gages. C'est une formidable machine de guerre préparée par l'Angleterre et ses alliés pour faire sauter la Banque de France, ruiner le crédit national, arrêter Napoléon en pleine marche sur Vienne. Cette crise est la première manifestation d'une politique nouvelle, d'un système de guerre financier où les banquiers cosmopolites, conscients ou non, exécutent à l'intérieur les ordres de l'ennemi, et, à brassée d'écus, tuent les soldats par derrière. » Dès le 2 vendémiaire (24 septembre (1805), jour même où l'Empereur quittait Saint-Cloud, un commencement d'encombrement se produisait devant la Banque, rue

(1) Observations de Perrégaux, 3 février 1806, AF IV 1071.
(2) AF IV 1087.
(3) Observations déjà citées, AF IV 1071.
(4) Napoléon et sa famille, III, 139.

Pagevin, près de la place des Victoires. Le conseil de régence crut parer au danger en décidant qu'on ne rembourserait qu'un billet par personne et qu'on ne donnerait en numéraire que les appoints au-dessous de 500 francs. Défense fut faite aux caissiers de donner des sacs tout préparés : il fallut compter les espèces écu par écu, sou par sou, en présence de chaque porteur, afin de perdre, ou plutôt ici de gagner, assez de temps pour diminuer le nombre des remboursements quotidiens : moyens dont la mesquinerie était au contraire très propre à porter la panique à son comble. On vida les caisses des départements voisins de Paris, on se procura ainsi quelques millions, toujours si rapidement enlevés que l'encaisse n'en profitait pas et que selon l'ironique remarque de Mollien l'argent continuait à manquer partout, et en province et à Paris, sauf toutefois sur les grandes routes.

Le 4 vendémiaire 400 personnes se pressaient à l'ouverture des bureaux. Pour diminuer cette affluence, la police, le lendemain, exigea le passeport ou la carte civique de tous ceux qui se présentaient : Dubois, préfet de police, non ennemi d'une certaine exagération quand il s'agissait de se faire valoir, soutient que cette mesure eut pour résultat d'écarter « 1.000 ou 1.200 individus sans aveu, employés par la cupidité ou la malveillance », tandis que Fouché, ironique, affirmait qu'il n'en était pas parti 35 (1). La cohue fut cependant un peu diminuée : le 8 vendémiaire la Banque put payer tous ceux qui s'étaient présentés, et ce jour Perrégaux écrivit que la Banque serait bientôt à même de rétablir sa réserve diminuée et qu'elle paierait déjà à bureau ouvert, si la nécessité de soutenir les agents des services publics, surtout M. Desprez, ne l'avait forcée à une émission de billets trop considérables (2). L'accalmie fut courte. Le conseil de régence ayant eu la mauvaise idée d'inviter les agents de change à ne tirer sur la Banque que pour des sommes susceptibles d'être payées exactement en billets de 500 francs ou de 1.000 francs, on en conclut naturellement à une telle pénurie de numéraire que la panique en fut encore accrue : même des fonctionnaires publics, même des personnes attachées à la cour, envoyaient des gens à eux faire queue aux guichets de la Banque. Une autre circulaire, non moins malheureuse, invita les dépositaires de fonds disponibles à venir les échanger contre des obligations et à faire pour cela de la propagande auprès de leurs amis et connaissances. Dès lors, à partir du 10 vendémiaire environ, la Banque fut littéralement assiégée par des foules de porteurs de billets épou-

(1) Rapport du 5 vendémiaire, AF IV 1495.
(2) AF IV 1073.

vantés. Si la police ne s'y était opposée par la force, des campements en plein air se seraient organisés sur la place des Victoires, tant était grande la presse pour arriver des premiers à l'ouverture des bureaux. Chaque jour la Banque payait, le plus lentement possible, environ 300.000 francs, et sitôt arrivée l'heure de la fermeture, 3 h. 1/2 (qui fut quelquefois avancée), renvoyait impayés et furieux 2 à 300 individus ayant perdu leur journée à faire queue depuis le matin. L'argent se resserrait de plus en plus. Le commerce languissait : chacun ne voulait vendre qu'en numéraire et ne voulait payer qu'en papier (1) : le travail s'interrompait et le fléau du chômage éprouvait durement la classe ouvrière. Des faillites retentissantes, comme celle de Récamier (qui était un des régents de la Banque) épouvantaient la capitale. Les éclatants succès de l'empereur en Bavière suscitaient l'enthousiasme général, mais sans réussir à ranimer la confiance et à rasséréner les esprits. Il y avait déjà plusieurs jours que tout Paris connaissait la capitulation d'Ulm que les entours de la Banque étaient encore témoins de scènes telles que celles que relatent les rapports de police des 15 et 16 brumaire (2). « Aujourd'hui, à 6 heures du matin, toutes les rues qui aboutissent à la place des Victoires étaient remplies : la garde empêchait d'y entrer. Les officiers de paix de service ayant annoncé qu'on pouvait entrer, la multitude s'est portée sur la place en foule et en se pressant. Plusieurs accidents dans ce tumulte : un homme a eu un bras cassé, la foule lui est passée sur le corps ; un autre a reçu un coup de baïonnette sur le pied : le soldat qui l'a blessé, se sentant forcé, cherchait à enfoncer sa baïonnette entre deux pavés pour opposer plus de force... Chaque jour l'affluence augmente à la Banque. La queue s'est formée ce matin à 5 h. 1/2, et ce n'est qu'avec une difficulté extrême que l'ordre a été établi et maintenu. Le mécontentement des porteurs de billets va croissant. Plus de 350 personnes n'ont pu échanger les leurs. Une des causes principales de l'affluence est le bruit qui circule parmi presque tous les banquiers et les gens de finance que les receveurs généraux dans les départements sont autorisés par le gouvernement à ne pas payer en numéraire les obligations dont les particuliers sont porteurs. » Vers le 20 brumaire la perte du billet était communément de 10 %, « précurseur trop certain et trop alarmant d'une catastrophe dont le mal serait désormais irréparable ». Le Trésor, au moins en aussi

(1) On pouvait, par surcroît, craindre la famine. Des rapports des 6 et 7 vendémiaire (AF IV 1495) il résulte que les approvisionneurs de Paris menaçaient de ne plus amener de blés et de farines à la halle si on ne leur garantissait le paiement en espèces. Allait-on voir se renouveler les scènes de 1793, de l'an III ?

(2) Aulard, Paris sous le 1er Empire, I, 294, 295.

mauvaise passe que la Banque, ajoutait à l'embarras général par ses demandes de secours : il réclamait, le 21 brumaire, 1,200,000 fr. par jour. La réponse de la Banque à cette demande du ministre peint trop exactement la situation quasi désespérée des affaires pour ne pas être citée. « La position vraiment affligeante où la Banque se trouve réduite... ne lui permet plus désormais de se livrer à son empressement pour seconder vos vues... tant que ses billets n'auront pas recouvré le crédit... sans lequel elle ne pourra guère que se traîner encore quelques semaines... Il est aujourd'hui bien reconnu... que les embarras de la Banque n'ont d'autre cause que la trop grande masse de billets en circulation. L'émission a été exagérée dans le moment même où l'explosion d'une crise vraiment alarmante prescrivait au contraire de la réduire. Il fallait sauver la place en soutenant M. Desprez et soutenir M. Desprez en lui donnant le moyen de faire face à tous ses grands services... La Banque a tout sauvé : elle s'est résignée à toutes les inquiétudes, à tous les sacrifices, et ce qui prouve l'étendue et l'importance de son dévouement, elle a consenti à compromettre son propre crédit. Aujourd'hui ...la régence serait coupable envers ses commettants, envers le commerce, envers le public, envers le gouvernement même, si elle ne sacrifiait tout au besoin et au devoir de relever ce même crédit (et par conséquent de faire rentrer le plus vite possible des billets dont il y a en circulation pour 30 millions de trop)... Que serait-ce si un porteur de billets de la Banque, justement courroucé du refus de remboursement, allait en faire la demande aux tribunaux... et si à la foule tumultueuse qui assiégeait les caisses on faisait succéder celle des huissiers et des recors ?... Bientôt... le billet décrié, repoussé, n'offrirait plus aucune ressource, soit au commerce soit au Trésor... Paris sans signe monétaire serait en butte à tous les besoins, à tous les excès... On ne peut envisager sans terreur cette redoutable perspective... Si la Banque a dans ce moment un vœu à former c'est de vous conjurer de réduire encore le plus possible vos demandes pour le Trésor... Elle vous prie de permettre qu'elle ne s'écarte plus des mesures qu'elle a adoptées pour faire cesser une crise qui attaque tout le système de l'économie politique jusque dans ses moindres ramifications » (1).

Le ministre dut se faire plus modeste dans ses exigences, mais tout en restant d'ailleurs aussi pressant : il continua à tendre la main, et la Banque ne put faire autrement que d'y laisser tomber quelque chose. On le voit encore le 29 frimaire, plus de 15 jours après Austerlitz, solliciter un escompte extraordinaire de un million

(1) 23 brumaire, AF IV 1071.

d'obligations « demain, de bonne heure, afin de pouvoir procurer à temps à diverses parties prenantes les secours que réclament leur position et l'intérêt général de la place » (1). La Banque finissait toujours par céder, et ce n'est pas sans quelque fondement que Perrégaux pourra chercher à s'excuser sur la nécessité où il s'était trouvé de secourir le Trésor. « Depuis ce moment, disait-il à Napoléon le 3 février (2), où tout lui commandait de retirer ses billets, depuis ce moment où elle ne donnait presque plus rien au commerce pour y parvenir, la Banque a donné à M. Desprez 102 millions (3), et 11 au Trésor... Dans toutes ses démarches elle n'a fait que céder aux ordres du ministre et à son désir de seconder les grands services publics. »

Cependant il n'était plus possible de laisser grandir l'agitation quotidienne dont la place des Victoires était le théâtre : la situation menaçait de devenir dangereuse pour l'ordre public et Fouché lui-même en convenait maintenant. Il fut question, s'il faut en croire Mollien, (et lui-même aurait été l'auteur de la proposition), de déclarer les actionnaires responsables du remboursement intégral des billets. Un moyen moins dangereux fut employé : on décida (20 brumaire) que pour présenter des billets au remboursement il faudrait être porteur d'un numéro délivré à la mairie de l'arrondissement du domicile, numéro qui serait refusé aux banquiers et changeurs de profession. Cette mesure, et bientôt après la nouvelle d'Austerlitz, ramenèrent un calme relatif ; depuis les derniers jours de brumaire les bulletins de police cessèrent d'être remplis du récit des incidents tumultueux des environs de la Banque. Le crédit du billet se raffermit, quoique toujours atteint, en dépit des articles optimistes du Journal de l'Empire, qui publiait des états tout-à-fait rassurants de la situation de la Banque (4), s'efforçait de prouver l'impossibilité que ses billets perdissent seulement 1 centime, et affirmait à la date du 28 frimaire qu'ils avaient reconquis toute leur valeur et qu'on commençait même à s'apercevoir qu'ils étaient rares. La vérité, c'est qu'il fallut pour terminer entièrement la crise, qui eût pu être fatale sans les foudroyantes victoires de l'Empereur, Austerlitz, Presbourg et le retour de Napoléon à Paris.

Du fond de l'Autriche il avait suivi les événements avec inquiétude, irrité de voir ainsi menacée de ruine celle de ses institutions à laquelle il était peut-être le plus attaché, indigné contre les régents qui s'étaient montrés si inférieurs à leurs fonctions. « La Banque, écrivait-il à Bar-

(1) AF IV 1071.
(2) Observations sur la crise, etc.
(3) Il en donnait le détail : en vendémiaire, 14 millions, puis 30.300.000 : en brumaire, 33 : en frimaire et jusqu'au 10 nivôse, 25.800.000.
(4) Article de Barbé-Marbois, Journal de l'Empire, 20 brumaire an XIV.

bé-Marbois le 1er frimaire an XIV, n'a pas fait son métier un seul instant : elle a toujours agi en contre-sens de son institution. J'espère dans le courant du mois être à Paris et par le désordre que je vois s'introduire dans les finances je vous assure que j'en ai grande hâte. Un ministre a dit qu'il valait mieux donner 100 millions à Vanlerberghe que de le laisser manquer. C'est là un propos de petites maisons. » Barbé-Marbois pouvait prendre sa part de cette boutade : précisément dans cette même lettre Napoléon venait de rejeter bien loin une proposition de sa part de donner 26 millions à Vanlerberghe.

De retour à Paris le 26 janvier 1806 au soir, Napoléon tint dès le matin du 27 un conseil de ses deux ministres Barbé-Marbois et Gaudin et des trois conseillers d'Etat, Mollien, Defermon et Cretet : Desprez, Ouvrard, Vanlerberghe, étaient dans une salle voisine, ainsi que le premier commis du Trésor Roger, soupçonné d'avoir reçu 1 million de gratification pour prix de certaines complaisances. Barbé-Marbois entama l'exposé de ses relations avec les Négociants Réunis et du bénéfice que devait ménager l'opération des piastres mexicaines. Bientôt édifié, Napoléon l'interrompit. « Ils vous ont trompé, ils ont abusé de votre droiture, à laquelle je rends justice. Ces hommes qui vous ont promis les trésors du Mexique seront-ils plus puissants et plus habiles que le ministère espagnol pour leur faire traverser les mers, dont les Anglais sont les maîtres ? S'ils ont gagné la confiance de l'Espagne, c'est en lui livrant les fonds qu'ils ont pris au Trésor public de France. C'est nous qui avons payé un subside à l'Espagne au lieu d'en tirer celui qu'elle nous devait ; maintenant toute la trame m'est dévoilée. » Et il fit introduire Desprez, Roger, Vanlerberghe et Ouvrard, qu'il invectiva avec violence. Tous fondirent en larmes, sauf Ouvrard, que Mollien montre dans ses Mémoires « immobile comme un roc, ne proférant pas une parole, semblant dire, par son attitude, que comme rien n'est plus passager qu'une tempête, il ne faut que savoir en attendre la fin. » Il les congédia en leur donnant le choix d'être traités en crimiels d'Etat ou de faire au Trésor abandon de tout leur actif ; et bientôt parut un décret (6 février) déclarant les sieurs Ouvrard, Vanlerberghe, Michel aîné et Desprez rétentionnaires de 87 millions (1) « détournés par des spéculations particulières et par

(1) Par la suite de nouvelles recherches, que dirigea Mollien, portèrent ce débet à 141.800.000. 80 millions d'actif en immeubles, en créances sur la guerre et la marine, et 60 millions de créances sur l'Espagne (moins 12 dont les faiseurs de service restèrent responsables), couvraient cette dette, dont Napoléon, qui ne pardonna jamais aux Négociants Réunis, ne perdit point de vue le remboursement. En 1808 il ne restait plus que 13 millions à recouvrer. « Je terminai ainsi, presque sans dommage et sans scandale, la plus dommageable et la plus scandaleuse des aventures dans lesquelles les finances d'un grand Etat aient jamais pu se trouver engagées » dit, sans modestie, Mollien dans ses Mémoires (1.493).

des opérations avec l'Espagne qui leur étaient personnelles » et mettant leurs biens sous séquestre. Puis Napoléon se retourna vers Barbé-Marbois qui se répandait en protestations d'intégrité et lui retira le ministère du Trésor public. « J'ose espérer, s'écriait-il, que Votre Majesté ne m'accusera pas d'être un voleur. — Je le préférerais cent fois, aurait, paraît-il, répondu l'Empereur : la friponnerie a des bornes, la bêtise n'en a point. » Le soir même le ministère du Trésor était attribué à Mollien, homme d'une tout autre capacité, et dont la mauvaise volonté bien connue à l'égard de la Banque était une garantie contre le renouvellement de semblables tractations. La direction de la Caisse d'amortissement fut donnée à M. Béranger.

Réforme de la Banque en 1806. — La conséquence forcée de tous ces événements était une nouvelle réforme de la Banque, et il était inévitable que cette réorganisation se fît dans le sens monarchique. Dupont de Nemours prenait mal son temps en défendant la théorie de l'indépendance complète de la Banque vis-à-vis du gouvernement dans une brochure (1) qui déplut à Napoléon et qui même fut saisie. Cretet fut chargé de préparer un projet de loi qui prolongeait le privilège de 25 ans (donc jusqu'en 1843), doublait le capital, le portait de 45 millions à 90, « afin que la Bourse pût donner plus de latitude à ses escomptes », faisait entrer obligatoirement dans le conseil de régence 5 manufacturiers ou commerçants et 3 receveurs généraux, et surtout confiait la direction de la Banque non plus à un président et à un comité de direction, mais à un gouverneur nommé par décret impérial, assisté de 2 sous-gouverneurs nommés de même, tous propriétaires, l'un d'au moins cent actions, les 2 autres de 50, « afin de mettre la Banque sous la garde d'une administration comptable envers l'autorité publique de l'exécution de cette même loi, de concentrer entre les mains du gouvernement les pouvoirs et les moyens suffisants d'exécution, d'entourer une gestion aussi importante de plus de responsabilité, et d'assurer davantage les intérêts de la Banque en la confiant à des hommes qui en feraient leur seule occupation. »

Dans son rapport au Corps Législatif (12 avril), Regnauld de Saint-Jean-d'Angely énuméra ainsi les 3 principales violations de ses statuts dont la Banque s'était rendue coupable : acceptation d'effets de circulation créés collusoirement, sans cause ni valeur réelle : maintien aux actionnaires d'un privilège d'escompte à raison de leurs actions : abus des émissions de billets. Le comité central de la Banque avait

(1) Sur la Banque de France, les causes de la crise qu'elle a éprouvée, etc., (1806).

manqué « d'une volonté assez dépendante pour être juste, d'une autorité assez puissante pour être respectée. » Il rappela que le privilège de la Banque ne lui était pas accordé pour son intérêt, mais pour l'intérêt général, que ce n'était point pour l'avantage de ses actionnaires, mais pour celui du commerce et de l'Etat, qu'elle avait reçu le droit d'émission, que l'escompte accordé en raison de l'action produisait cet effet funeste d'interposer entre le négoce et la Banque une classe d'hommes se procurant à 6 % des fonds qu'ils revendaient ensuite à un taux toujours supérieur et souvent excessif, que cette pratique avait pour conséquence une hausse démesurée de l'action de Banque, hausse qui annonçait moins la prospérité de la Banque que l'avidité de ceux qui avaient le privilège d'y escompter, et le malheur des négociants obligés de recourir à eux. D'ailleurs « tout accroissement de valeur d'effets publics par des causes extraordinaires... est un mal pour l'Etat et un danger pour les citoyens ». De là venaient l'élévation du taux de l'intérêt, et la tendance à une trop forte émission de billets. C'était pour rendre ces abus impossibles à l'avenir que devait être placé à la tête de la Banque un homme qui n'eût et ne pût prendre aucun intérêt à ses opérations et qui pût d'autant mieux commander à tous les intérêts qui s'agiteront encore autour de lui : un homme uniquement livré aux soins de l'importante affaire qui lui sera confiée et qui ait pour perspective, après des services d'ailleurs généreusement rétribués, la reconnaissance du gouvernement et des citoyens... La Banque et son administration ne peuvent être laissées aux hasards de la volonté et du choix des actionnaires seuls, parce que la propriété de la Banque est à l'Etat et au gouvernement autant qu'à eux. Le mode d'administration de la Banque, le mode d'exploitation du privilège, doivent être réglés par la loi et surveillés par un agent de l'autorité publique, par un homme à qui la confiance du souverain assure celle de la nation. » Le 22 avril la loi fut votée par le Corps Législatif. Trois jours après un décret appela au poste de gouverneur de la Banque Cretet, auquel devait succéder Jaubert, lorsque le 9 août 1807 Cretet eut été nommé au ministère de l'intérieur.

Le but souhaité fut désormais atteint. Sous la tutelle et la surveillance gouvernementale le billet de banque jouit désormais d'un crédit incontesté : à peine un léger fléchissement de 0,70 ou 0,80 par 100 francs pendant les moments difficiles de la campagne, un moment indécise, de 1809. Le taux de l'escompte put être abaissé à 5 % et Cretet triomphant s'empressa (15 novembre 1806) d'apprendre à Napoléon, alors en marche sur Varsovie, cette bonne nouvelle, aussi agréable à l'Empereur qu'une grande victoire ; c'était « la fin du plus grand fléau des finances publiques et du commerce, du taux

exorbitant de l'intérêt... Ainsi au milieu d'une vaste guerre, dans laquelle Votre Majesté développe toute sa puissance, elle va recueillir au centre de son empire les fruits de sa haute prudence... La réduction du taux de l'intérêt de l'argent, que l'on pensait ne pouvoir être amenée qu'à la suite d'une longue paix, signalera cette époque mémorable ». Bientôt, par voie de conséquence, une loi du 15 septembre 1807 allait réduire de 5 et 6 % à 4 et 5 % l'intérêt des cautionnements à partir du 1er juin 1808 : celle du 3 septembre 1807 fixa à 5 % en matière civile et à 6 % en matière commerciale le taux de l'intérêt : le grand but de la politique bancaire de Napoléon était atteint. Il faut pour comprendre toute l'importance de cette victoire — car c'en était bien une — se rappeler les taux de 5 et 6 % *par mois* pratiqués à la fin du Directoire. C'était véritablement pour l'industrie et le commerce une sorte de résurrection.

La question des comptoirs ou succursales de la Banque. — Dans cette même lettre du 15 novembre 1806 Cretet effleurait, mais vaguement et avec quelque hésitation, la question des succursales de la Banque. Car s'il était alors devenu possible de faire accepter comme numéraire, dans une ville, un papier convertible à volonté en numéraire dans cette ville même, c'était chose téméraire, semblait-il, que de prétendre assurer le même crédit à un papier émis par une Banque ayant son siège au loin. Napoléon, qui n'avait pas les mêmes timidités, était fort partisan de cette idée, et exerçait pour la réaliser, sur Mollien et sur la Banque elle-même, une véritable pression. Faculté d'établir des comptoirs dans les départements lui fut accordée par décret du 18 mai 1808 : il n'en fut créé que 2, à Lyon et à Rouen, beaucoup trop peu au gré de l'Empereur. « La Banque ne remplit pas son titre, écrivait-il le 5 mai 1810 au cours d'un voyage dans les départements du Nord, où il fut assailli de plaintes des commerçants et des industriels : elle reste Banque de Paris au lieu d'être Banque de France : je suis entièrement persuadé que 200 millions de billets qu'elle mettrait en émission ne suffiraient pas si elle voulait remplir le but de son institution avec plus d'étendue et d'utilité pour les provinces de France. Pourquoi n'escompte-t-elle pas à Valenciennes, à Cambrai, à Saint-Quentin et à Lille ?... Je désire, outre les comptoirs de Rouen et de Lyon, qu'il y ait au moins quatre autres succursales de cette espèce (1)... S'il y a dans toute l'étendue de mon empire des provinces où avec de bon papier de commerce on ne puisse se procurer de l'argent à 4 % 1/2 de com-

(1) Lettre du 5 mai 1810, Corresp. XX, 379. Le texte porte Rome, erreur évidente pour Rouen. Napoléon envisageait la création de succursales à Orléans, Toulouse, Turin, Marseille, Bruxelles.

mission par an, je m'en prendrai à la Banque qui manquera au but de son institution, qui ne réalisera ni mes espérances ni ses promesses et qui perdra ses droits à la faveur que je lui ai accordée en la faisant jouir d'un si grand privilège. » Et de nouveau le 15 mai : « Quel est le but de la Banque de France ? D'escompter les crédits de toutes les maisons de commerce de France à 4 % par an. » Si 90 millions d'actions de la Banque de France ne suffisaient pas, je les doublerais, et je ne serais pas en peine de trouver des preneurs. Loin de cela la Banque garde 15 millions d'actions dans son portefeuille : donc elle ne remplit pas son titre. » Mollien était moins enthousiaste : il craignait qu'on n'admît à l'escompte des valeurs suspectes, lorsque ce soin délicat serait confié à des sous-ordres (1) : à ses yeux le billet de banque n'était et ne pouvait être qu'un instrument purement local, sans usage hors de la ville où la banque était installée : « Ce ne sont pas des billets de la même forme que ceux qui circulent à Paris que la Banque pourrait employer à ses escomptes dans les autres places de l'Empire. Rien n'est plus nécessairement local que l'espèce de monnaie que crée une banque ; la certitude que cette monnaie n'excède pas les besoins de la circulation est le premier élément de la confiance que le public lui accorde. Il faut donc pour que le public de chaque lieu puisse exercer le jugement dont il n'abandonne jamais le droit que son examen puisse atteindre et embrasser toute l'émission dans laquelle il se trouve intéressé, et qu'il puisse constamment apprécier le sort et l'action des billets de banque dans la circulation locale. Ce n'est aussi qu'en circonscrivant la circulation des billets de la même forme dans une seule place que l'on familiarise les porteurs avec les signes de reconnaissance propres à ce billet : qu'on les accoutume à ne pas craindre les falsifications, et qu'on leur donne une garantie contre la pire des falsifications, la dégénération des billets de banque en papier-monnaie (2). » Mollien ajoutait que s'il était déjà si difficile à des banquiers expérimentés, chargés de diriger les escomptes d'une banque dans le chef-lieu de son établissement, d'éviter les erreurs, les préférences qui peuvent vicier les escomptes, des méprises bien plus graves seraient à craindre si voulant étendre au-delà de son chef-lieu le cercle de ses opérations une banque en confiait la direction dans d'autres villes à de simples agents salariés ; dans ce cas, et surtout si elle employait à ses escomptes excentriques les mêmes billets qu'elle faisait circuler dans son chef-lieu, les imprudences commises dans une seule succursale pourraient frapper partout la monnaie de banque d'un discrédit subit. « Il ne faudrait pas croire

(1) Mém. II 471-472.
(2) Lettre du 21 mai 1810, AF IV 1071.

d'ailleurs sur la foi des Mémoires, souvent inexacts, ou tout au moins arrangés, de Mollien, que sa résistance à un vœu cher à l'Empereur ait toujours été aussi nette : Mollien, bon courtisan, savait au besoin tenir un langage plus agréable. A côté de ses Mémoires et de ses notes, il y a ses lettres, qui donnent sur son attitude, en cette circonstance aussi, une impression un peu différente. « Depuis 4 ans... je n'ai pas négligé une seule occasion de représenter à la Banque la mesquinerie de son système. Votre Majesté la conduira successivement à des résultats dignes de son règne ; sa destinée est de tout agrandir. Mais ce sera un grand effort, même pour sa toute-puissance, d'élever toutes les pensées jusqu'aux siennes (7 mai...) Je voudrais pouvoir allonger les jours et surtout agrandir mes faibles moyens pour être digne de prendre quelque part aux hautes pensées de Votre Majesté (17 mai...) (1). » Il dénonçait le mauvais esprit de la régence qui « serait assez disposée à se regarder comme une espèce de république qui n'a à recevoir d'ailleurs ni lumière ni direction... mais qui n'arrivera pas moins au but marqué par Votre Majesté. » Et l'on peut penser, comme le dit très justement M. de Lanzac de Laborie, que si les hautes pensées de Napoléon n'aboutirent qu'à la création d'un seul nouveau comptoir, à Lille, et encore éphémère, puisqu'il disparut en 1813, ce fut moins à cause des résistances que purent rencontrer les volontés impériales qu'à cause de la crise intense que traversa le commerce parisien dans les derniers mois de 1810, et des autres directions que prirent les préoccupations un peu de tous (2).

Même ainsi réorganisée la Banque n'inspirait pas à Napoléon une confiance assez entière pour qu'il laissât subsister entre elle et le Trésor une union dont les événements venaient de montrer tous les inconvénients (3). Il n'était pas moins désireux de pouvoir s'affranchir désormais de l'onéreuse assistance des faiseurs de service. Aussi devait-il faire bon accueil à d'autres propositions de Mollien qui, toujours médiocrement disposé pour la Banque, souhaitait que le Trésor n'eût plus désormais d'autre faiseur de service que lui-même : et telles furent les raisons qui l'amenèrent à rendre le 16 juillet 1806 le décret qui institua la fameuse *Caisse de service*.

(1) AF IV 1071.

(2) En réalité les escomptes des succursales n'atteignirent que 2 fois le total de 78 millions (en 1810) et de 77 (en 1813) : tandis que l'escompte de Paris montait à 765 millions en 1810 (année maximum).

(3) Ce fut là sans doute une des raisons principales qui firent échouer la proposition de confier à la Banque le service de la dette publique en lui attribuant la portion du revenu public nécessaire pour en acquitter les arrérages. Mollien, très opposé à ce projet dont il a fait ressortir dans ses Mémoires tous les inconvénients, réussit facilement à le faire repousser. « Un Etat, disait-il, avec raison, doit toujours rester le maître de ses impôts. »

La Caisse de service. — Mollien avait été vivement frappé de ce fait que les recettes du budget, du moins de la plus notable partie du budget, celles pour lesquelles les receveurs généraux émettaient des obligations, ne parvenaient au Trésor qu'en 18 mois, et que ce Trésor était ainsi dans la nécessité de payer en 12 mois plusieurs dizaines de millions de plus qu'il ne pouvait recevoir : de sorte qu'en même temps qu'on se félicitait d'être affranchi du système ruineux des emprunts publics on était forcé de soutenir un emprunt occulte et permanent d'environ 120 millions. Affranchir le Trésor de cette nécessité était évidemment la première condition pour le dispenser d'avoir recours aux négociations, anticipations et autres mesures forcées auxquelles il venait de se voir si fâcheusement réduit, d'autant plus regrettables qu'on n'y était souvent forcé que faute de pouvoir utiliser des fonds se trouvant déjà, en grande partie, dans les caisses des comptables. La combinaison imaginée par Mollien consistait à donner au Trésor la disponiblité des revenus publics non pas à l'échéance des engagements souscrits par les comptables, mais au fur et à mesure de leurs recouvrements effectifs,en en envoyant l'état, 3 fois par mois, à la caisse centrale de service qui en aurait ainsi la disposition, et qui, par là même, pourrait les appliquer aux besoins locaux : tandis qu'auparavant le soin d'établir un équilibre entre les revenus et les besoins, souvent très inégaux, de tel ou tel département, incombait au ministère du Trésor et entraînait beaucoup de perte de temps, de frais, et parfois même la nécessité d'envoyer des fonds extraordinaires là où existaient déjà des fonds ordinaires en quantité suffisante. La Caisse de service de Mollien devait parer à ce double inconvénient en mettant le Trésor en possession immédiate de ses propres ressources, et en assurant l'application immédiate des revenus publics d'un lieu aux dépenses exigibles en ce lieu ; bientôt même en quelque lieu que ce fût ; le succès étant venu très vite, la Caisse, qui reçut des dépôts abondants, à faible intérêt, put facilement remplir l'office de caisse de compensation : elle offrit toutes facilités aux particuliers soit pour leurs paiements ou recouvrements à distance, soit pour leurs placements à court terme. Aux receveurs était alloué un intérêt pour les sommes mises à la disposition de la Caisse avant le terme fixé par leurs traités ; inversement ils étaient constitués débiteurs de cet intérêt sur toute somme non employée à un service public après ce terme. Leur intérêt était donc mis en harmonie avec celui de l'Etat : ils eurent autant de motifs de faire profiter le Trésor de leurs recouvrements qu'ils en avaient auparavant pour les dissimuler et les retenir : il n'y eut plus de fonds oisifs dans aucune caisse : et les transports d'espèces, toujours dangereux et onéreux, furent réduits à leur minimum. S'il faut en croire Mollien, toujours enclin à se faire valoir,

mais qui semble bien ici avoir rendu à l'Etat un éminent service, l'Empereur adopta si vite et si passionnément ce programme qu'il voulut signer le projet de décret sans le lire : le ministre insistant pour qu'il le lût, il aurait répondu ne pouvoir pas signer trop vite l'émancipation du Trésor (16 juillet 1806).

La réforme eut, semble-t-il, peu d'adversaires, sinon peut-être parmi quelques bureaux du ministère des finances, attachés à leur routine : et cette circonstance même fut une chance heureuse : car c'est en prévision de cette résistance que Mollien fit nommer administrateur du Trésor public le futur baron Louis, dont il avait apprécié déjà les talents et le caractère. « L'émancipation du Trésor de la curatelle des faiseurs de services, écrivait-il à l'Empereur en le recommandant, en exige une autre, celle des formes actuelles... ce n'est pas avec le concours des seuls hommes du Trésor, lesquels ne peuvent supposer rien de meilleur que ce qu'ils ont pratiqué, que je puis introduire des modifications et les diriger vers le but marqué par V. M... J'ai besoin du concours d'un homme ferme, éclairé, qui ait l'habitude et la volonté de m'entendre... et qui en contribuant aux réformes... y trouve de l'honneur sans mélange de regrets... Je ne connais personne qui par son caractère, son dévouement et son savoir, puisse mieux que M. Louis convenir à cette partie du service de V. M. » (1).

En annulant, par le fait, les anciens traités conclus avec les receveurs généraux des finances, et en appelant au secours de cet acte d'autorité, comme dit Mollien (II, 62) l'intérêt même des comptables, force était d'adopter un système de comptabilité nouveau, qui obligeât les receveurs à mettre journellement le Trésor dans la confidence de leurs actes : ce fut naturellement l'occasion pour Mollien de faire pénétrer dans l'administration des finances son institution de prédilection, la comptabilité en partie double, déjà introduite par lui dans la gestion de la Caisse d'amortissement. La substitution s'opéra sans difficulté. « Les comptables avaient une espèce de code nouveau de comptabilité dans une instruction simple et claire qui embrassait toutes les circontances de leur gestion, en déterminait les rapports, leur présentait des exemples et des formules pour tous

(1) Lettre du 6 juillet 1806, AF IV 1069. — Mollien n'a pas dit, naturellement, que l'idée de la caisse de service ne lui appartient peut-être pas aussi exclusivement qu'il semble le présenter ; dans son Compte Rendu du 15 nivôse an XIII Barbé-Marbois exposait un système assez analogue. « Ces produits, dit-il, n'étaient avant le 1er vendémiaire dernier réalisés à Paris qu'environ 1 mois et demi après que les comptables des départements les avaient reçus : aujourd'hui le Trésor fait directement ce recouvrement au moyen des mandats tirés à l'avance sur les recettes présumées. Dans la quinzaine qui précède leur échéance il emploie une partie de ces valeurs dans ses envois de fonds aux caisses extérieures, et elles font pour lui office de comptant...»

les cas que la prévoyance pouvait atteindre. Ce qui était une langue nouvelle pour plusieurs d'entre eux était la langue commune des hommes qui donnent l'essor à l'industrie... et ce n'est pas un médiocre avantage pour l'Etat que cette communauté d'idiomes entre les gérants de la fortune publique et les créateurs, les promoteurs, de toutes les fortunes particulières. » Un décret du 4 janvier 1808 consacra cette méthode. « Si, dit fièrement Mollien à ce propos (II, 98), un gouvernement peut déchoir de sa dignité par des combinaisons mercantiles, c'est beaucoup plus quand il se met à la discrétion et sous la dépendance de certaines maisons de banque qu'il associe à la manutention des revenus publics, que lorsqu'il emprunte assez bien les procédés du commerce pour en faire un grand moyen d'ordre et d'économie. Ce qu'on doit éviter d'emprunter ce sont leurs services. »

Les résultats furent incontestablement heureux : avec la caisse de service la marche du Trésor fut facile et assurée : sa ponctualité fut aussi remarquée dans les derniers mois de 1806 que sa gêne avait frappé les regards à la fin de 1805 : et la France supporta sans peine l'épreuve de cette guerre indésirée de 1806 succédant si rapidement à celle qui en 1805 avait si bien failli être funeste à ses finances. Dans un rapport du 5 septembre 1807 Mollien pousse un véritable cri de triomphe (1) : « Tel est aujourd'hui Sire, l'état de vos finances que des fonds de réserve attendent sur plusieurs points que les besoins du service réclament leur emploi, tandis que des recouvrements faits d'avance et des placements dirigés par la seule confiance publique se portent vers la caisse de service : que les caisses de l'Empire réunissent dans un état immédiatement disponible plus de ressources libres et applicables à tout besoin imprévu que l'ancienne monarchie n'en a jamais obtenu de ses plus forts emprunts, et que l'escompte des effets publics est réduit depuis plusieurs années à un taux que ne connut également jamais l'ancienne monarchie. » Le 15 septembre il insiste (2) : « C'est depuis que Votre Majesté a introduit cette méthode que des masses d'espèces monétaires cessent de s'agiter entre Paris et les départements, que le Trésor public s'est trouvé également pourvu sur tous les points de moyens de paiement et de recouvrement, dans tous les mois, dans toutes les saisons de l'année, et que les mois d'été ont perdu cette apparence de défaveur qui les rendait précédemment l'époque critique du service... Les faiseurs de services.... avaient usurpé la principale action du Trésor, l'appropriation des recettes aux dépenses, et ils l'exerçaient aux dépens du Trésor et du commerce, par-

(1) AF IV 1083 A.
(2) *Ibid.*

ce que toutes leurs opérations devaient tendre à la hausse de l'intérêt, qui semblait les rendre plus nécessaires et qui rendait en effet leur marché plus profitable pour eux. Votre Majesté a restitué cette action principale à son Trésor avec profit pour lui et pour le commerce. Elle lui produit une jouissance permanente de 40 à 50 millions. » Et en 1813 Mollien aura soin de rappeler aussi que dans les moments d'embarras la Caisse peut rendre de grands services et que ses avances s'élèvent déjà à 112 millions et demi (1).

Dans son *Système financier de la France* (2) le marquis d'Audiffret, en général juge assez sévère des finances napoléoniennes, a été aussi fort louangeur pour la Caisse de service, à l'organisation de laquelle il avait d'ailleurs été appelé par Mollien à collaborer : « Le gouvernement s'est dégagé à cette époque des liens ruineux et de la dépendance des capitalistes qui lui faisaient payer si cher autrefois la jouissance de ses recettes en même temps que le secours de son propre crédit, et qui le mettaient si dangereusement à la discrétion de mains étrangères pour l'exécution de tous les services publics. C'est seulement à dater de cette ère nouvelle... que l'on a vu disparaître des différentes places de commerce les fluctuations ruineuses qui s'élevaient si fréquemment dans le cours des valeurs de toute nature, et qui étaient presque toujours provoquées et entretenues à l'aide du maniement de la fortune publique par ceux qui en exploitaient les ressources à leur profit, avant de les restituer à leur destination légale. » Il n'approuve pas moins vivement l'extension donnée en cette occasion à la comptabilité en partie double : « Le ministère du Trésor avait commencé à s'éclairer lui-même par un mode régulier d'écritures qui manquait entièrement aux services des contributions et des dépenses publiques : le système de comptabilité suivi depuis l'institution de la Cour des comptes n'assurait pas à cette institution un utile contrôle sur la gestion des comptables ni sur la marche des opérations de finances... » tandis que Mollien appliqua les formes exactes et rapides du commerce aux mouvements de fonds et aux écritures de tous les préposés de son ministère et que ces utiles dispositions lui donnèrent les moyens « de suivre la gestion des comptables, de connaître tous les mois leur véritable situation, d'arrêter et de prévenir leurs erreurs et leurs dilapidations, et enfin de rassembler les résultats de toutes les parties de son administration dans une comptabilité centrale établie en partie double. »

(1) *Ibid*, 1er février 1813.
(2) II, p. 493, 499, etc.

La Cour des Comptes. — L'autre grande institution de ce temps la Cour des Comptes, moins appréciée de d'Audiffret, eut cependant plus d'éclat. On souhaitait généralement la création d'une cour suprême qui « séparée de l'action administrative et ayant l'indépendance de l'inamovibilité, serait placée en quelque sorte entre le gouvernement et le pays pour juger dans la limite de ses fonctions et dans la mesure des égards dus à leur position respective... si ceux qui auraient pris quelque part au maniement et à l'emploi des deniers publics n'étaient pas reprochables (1) ». On sait pour quels motifs la Constituante avait jadis méconnu cette nécessité et préféré un organisme à la fois compliqué et insuffisant, un bureau de comptabilité nationale, dépourvu du droit de juger les comptables, borné à l'examen et à la vérification de leurs comptes, et dont l'impuissance serait rapidement apparue à tous les regards, quand même les agitations révolutionnaires et « l'immensité de valeurs mensongères qui ont surchargé les comptes pendant le règne du papier-monnaie et les dépenses de tout genre commandées par les circonstances... n'eussent pas dû entraîner des travaux au-dessus des forces communes. » (2) La commission de comptabilité nationale établie par l'article 89 de la Constitution de l'an VIII et organisée par l'arrêté du 29 frimaire an IX n'avait pas eu beaucoup meilleure fortune. On voulait maintenant quelque chose qui eût plus d'éclat et plus de puissance ; l'horreur instinctive de Napoléon pour tout ce qui était désordre et anarchie s'accommodait mal et de l'énorme quantité de comptes arriérés qui attendaient en vain leur apurement, et de l'absence d'une institution éminente qui contraignît les comptables à une régularité et à une honnêteté dont beaucoup avaient malheureusement trop perdu l'habitude. Il fallait à la France une institution nouvelle « non point une institution éparse et morcelée, telle que l'avaient donnée les réunions successives des différentes parties de la France, pouvoirs confus qui s'exerçant sur plusieurs matières différentes à la fois, les laissaient toutes dans la langueur et l'inertie, mais une institution une dans son objet, puissante dans son unité, présente à tous les dépositaires des deniers de l'Etat par la rapidité de son action, embrassant toutes les comptabilités qui se lient à la fortune publique, répondant à tous les besoins par ses attributions et par le nombre de ses membres et par le rang éminent auquel ils seraient portés (3). »

C'est de ces vues que s'inspira la loi du 16 septembre 1807 qui

(1) Mollien, Mémoires II, 80.
(2) Defermon au Corps Législatif, 5 sept. 1807.
(3) Discours du prince archichancelier lors de l'installation de la Cour des comptes, 5 janvier 1808.

créa la cour des comptes, composée d'un premier président (Barbé Marbois, à qui Napoléon tint à donner cette compensation de son éclatante disgrâce de 1806), 3 présidents, 18 maîtres des comptes et un nombre à déterminer plus tard de référendaires (il fut provisoirement de 80), divisée en trois chambres, avec adjonction d'une quatrième chargée spécialement de hâter le jugement des comptes arriérés : ceux-ci étaient en si grand nombre que quantité de familles de comptables dont les comptes étaient en suspens se trouvaient déchues par le fait des droits de la propriété : et un des principaux avantages de la nouvelle création fut de leur procurer bientôt décharge de l'hypothèque légale de la Trésorerie qui grevait leurs biens « service pour la France plus important que la conquête d'une province » (1). Des craintes qui avaient empêché la Constituante de ressusciter une cour ressemblant, de si loin que ce fût, aux cours souveraines d'autrefois, rien ne subsistait plus sous le gouvernement impérial. Celui-ci d'ailleurs n'entendait nullement se mettre en tutelle : la Cour des comptes devait avoir à vérifier la gestion des comptables (encore avec bien des réserves sur lesquelles d'Audiffret insiste dans son *Système financier*) (2) mais pas du tout à connaître de la légalité des dépenses. « Le but de son institution, disait Defermon dans son rapport du 5 sept. 1807 au Corps Législatif, est de seconder et non d'entraver la marche du gouvernement : elle porte la sévérité de ses recherches sur les comptables et non sur les ordonnateurs. Elle ne saurait juger le gouvernement. » Elle pouvait seulement faire parvenir au chef de l'Etat, par l'entremise de l'architrésorier, ses observations générales et ses vues d'amélioration (3). Tout au plus dans le cas « où par le résultat de son examen elle aurait eu l'occasion de reconnaître que les instructions ministérielles n'étaient pas elles-mêmes conformes en tous points à la loi

(1) Mollien, Mémoires, II, 93.

(2) Ses principales critiques sont les suivantes : absence de comptes individuels des préposés des diverses régies financières, mais « un seul compte général d'ordre qui ne livrait à l'examen de la Cour des comptes que des résultats incomplets et enlevaient à son jugement la série non interrompue des faits réellement exécutés sur les lieux par chacun des véritables agents de la recette et de la dépense » : décret du 13 juillet 1804 qui avait donné à chaque ordonnateur le droit exclusif de désigner lui-même les titres et documents devant accompagner ses propres mandats et lui attribuant ainsi l'exorbitante faculté d'accorder ou de retirer aux vérifications de la Cour des comptes les preuves matérielles de la réalité des droits des parties prenantes et de la régularité des dépenses acquittées par le Trésor (*Système financier*, II, 491, 493, 494). — Le rapport d'un comité chargé par l'Empereur d'examiner les observations de la Cour des comptes en 1809 signale le même abus. « Quelques ordonnateurs ont mis dans la colonne destinée à la désignation des pièces à fournir. *Néant*. Les ordonnances rédigées sous cette étrange forme ont d'abord été assez rares ; elles se sont ensuite fort multipliées. Cela peut être la source des plus grands abus... (10 juin 1809, AF IV 1294).

(3) *Système financier*, II, 487.

de finances, ou qu'elles sortaient de ses limites soit dans la proportion de l'impôt soit dans l'emploi des deniers publics, conséquemment de relever quelques déviations des règles écrites dans d'autres actes que ceux des comptables, je ne pouvais faire, dit Mollien (1), à aucun des ministres d'alors l'injure de croire qu'ils redoutaient de pareils avis : ces avis auraient été reçus, comme ils auraient été donnés, avec bienséance. »

Elle n'avait même pas, à vrai dire, plein pouvoir judiciaire sur les comptables et Defermon avait grand soin de l'établir dans ce même rapport : « En bornant les fonctions de la Cour des comptes à recevoir et juger les comptes des comptables de deniers publics, on n'a plus trouvé dans cette institution qu'une autorité administrative qui par ses rapports avec le Trésor public et les autres parties de l'administration qui pourront éclairer et faciliter ses recherches sur la gestion des comptables, pourra faire connaître au gouvernement tous les abus qu'il n'aurait pu prévenir ou découvrir. » Elle pouvait prononcer contre les comptables en défaut ou en retard les amendes et les peines prévues par les lois et règlements : mais si elle découvrait des faux ou des concussions elle devait en prévenir les ministres de la justice et des finances, et les coupables étaient poursuivis devant les tribunaux ordinaires. Sa mission n'en était pas moins grande. On est frappé de l'importance et de la difficulté de la tâche à accomplir en lisant le rapport (2) qu'en 1810 la Cour des comptes adressait à l'Empereur sur ses travaux, spécialement sur le débrouillement — au moins relatif — de la comptabilité ancienne, c'est-à-dire celle qui se rapportait à la période antérieure au 18 brumaire et surtout à la Révolution, à « ces temps de désordres et de troubles dont aucune partie de l'administration publique n'a été exempte... Les violations de caisses, les incendies, les vols vrais ou supposés des dépôts, l'enlèvement des envois faits par les messageries, les réquisitions, les signes métalliques remplacés par des billets, les assignats, les mandats, les promesses se remplaçant successivement comme signes d'un autre signe... tel était le chaos qu'il fallait débrouiller... Comment découvrir après 15 ou 20 ans... des vérités que tant d'intérêts concouraient à déguiser, dont les éléments étaient ou perdus ou mêmes cachés avec la plus grande sollicitude ! Ce travail au premier coup d'œil a dû paraître impossible, et nous ne sommes pas surpris qu'on ait sérieusement pensé à livrer aux flammes les débris de ces comptes comme seul moyen d'en faire justice, ou de vendre ces papiers amoncelés dans 3 vastes églises et dans cent préfectures : ce faible profit n'aurait pas même atténué le dom-

(1) Mémoires, II 86-87.
(2) AF IV 1075.

mage résultant d'une interruption de 10 années dans les jugements des comptes publics et les inconvénients d'une amnistie dont les bons comptables n'ont pas besoin et que les mauvais auraient feint eux-mêmes de repousser. Vous avez voulu, Sire, que justice fût faite à tous. » Vers le commencement de l'année 1813, sur 3.111 comptes se rapportant à la période du 1er juillet 1791 au 22 mars 1800, 2.544 étaient jugés, les autres étaient sur le point de l'être, et Mollien pouvait dire avec vérité que (1) « c'était un des bienfaits du règne de Votre Majesté que d'avoir, par la liquidation complète de cette multitude de comptes, mis un terme aux incertitudes de l'administration des finances et à celles de plusieurs milliers de familles dont le sort était lié à celui des anciens comptables... »

Pour arriver à un résultat aussi merveilleux il avait fallu s'écarter quelque peu des routes ordinaires : « On accorda aux juges le pouvoir discrétionnaire le plus absolu pour décider sur les événements de force majeure et sur tous les cas extraordinaires occasionnés par la Révolution. On les autorisa dans ces cas à recueillir tous les renseignements, à s'environner de tous les documents et à prendre en considération les mœurs, la bonne ou la mauvaise réputation des comptables, pour absoudre ou condamner ceux qui se trouveraient dans l'impossibilité de justifier régulièrement leur gestion. La Cour a rempli dans son étendue la tâche qui lui a été imposée par le gouvernement. Dans l'espace de 5 années elle a jugé la comptabilité arriérée des temps révolutionnaires : elle a jugé 3.000 comptes, avec justice et impartialité, usant très rarement du pouvoir discrétionnaire qui lui avait été confié, sans léser les intérêts du Trésor et sans exciter de réclamation de la part des comptables, quoique ses arrêts aient procuré à l'Etat des recouvrements considérables. Elle a de plus par les quitus et les décharges définitives accordées aux comptables en règle... assuré le repos d'une multitude de familles qui sollicitaient depuis longtemps une libération légale... » (Barbé-Marbois à la Chambre des pairs, 16 oct. 1815). — « On ne saurait, dit un juge particulièrement compétent, porter trop haut la valeur de cette grande institution » (2).

Contributions indirectes : sel, boissons, tabac. — Tandis que s'organisaient ainsi les institutions fondamentales de notre système financier, les réformes fiscales entreprises sous le Consulat arrivaient à leur complet développement.

La réorganisation de la Banque préservait d'aventures semblables à celle de 1805 : mais une garantie plus sûre encore serait la cessa-

(1) Rapport du 24 février 1813, AF IV 1089 B.
(2) Arnauné, dans l'Histoire générale de Lavisse et Rambaud.

tion de cet état de pénurie dans lequel s'était trouvé le Trésor public à la veille de cette mémorable campagne. Pour achever de le soustraire à de si pénibles nécessités, pas d'autre moyen que de lui procurer, par un supplément d'impôts de rentrée facile, prompte et certaine, l'aisance qui lui avait fait défaut. « Je veux faire le bien de mon peuple, disait Napoléon, et je ne serai point arrêté par les murmures des contribuables : je vis pour la postérité : il faut à la France de grandes contributions : elles seront établies... Je veux préparer à mes successeurs des ressources sûres, qui puissent leur tenir lieu des moyens extraordinaires que j'ai su me créer (1). » Sur ce que devaient être ces contributions nouvelles, point de doute : on sait à quel point la cause des contributions indirectes était gagnée. « Tous les bons esprits disait un orateur du Tribunat, ont toujours été convaincus que les droits sur les consommations offraient les seuls moyens de porter les recettes d'un aussi grand pays que la France au point de suffire à tous les besoins, sans accabler la propriété foncière d'une charge insupportable. »

La réaction contre l'abus de l'impôt direct, contre les erreurs des physiocrates, était dans toute sa force. La doctrine contraire s'affirmait de plus en plus, sûre d'elle-même, dans toute occasion. « La fortune du Trésor public, disait Montesquiou, rapporteur de la commission des finances du Corps Législatif au moment du vote de la loi du 25 nov. 1808, dépend moins des secours que lui fournissent les propriétaires que de ceux qu'il reçoit des consommateurs. Nous l'avons vu dans la détresse lorsque les impositions directes étaient portées au taux le plus élevé : et maintenant qu'elles sont diminuées dans l'ancienne France de 91 millions, il est dans l'abondance ! En effet toute contribution directe fatigue le redevable, nécessite des contraintes et des saisies fréquentes : mais ce même homme, dont le tribut de la moindre pièce d'argent épuise les facultés, acquitte journellement les droits du sel, du tabac, des boissons et des douanes, et paie chaque jour comme consommateur plus qu'on ne lui demande dans l'année comme propriétaire. » Augmentation des impôts indirects, allègement, le plus possible, des impôts directs, telle fut la politique fiscale, déjà inaugurée sous le Consulat, qui fut invariablement suivie sous l'Empire, et les succès incontestables qu'elle a obtenus, les soulagements évidents qu'en recueillit la nation, justifient dans une large mesure la thèse ainsi formulée par Montesquiou. Néanmoins, à cause des préjugés toujours subsistants, il fallait pour la suivre un gouvernement fort, indiscuté, sûr du lendemain, n'ayant guère à craindre de résistances, capable, au besoin, de les surmon-

(1) Pelet de la Lozère. *Opinions* de Napoléon.
(2) Gaudin à Napoléon, 27 vendémiaire an XIII, AF IV 1072.

ter. Austerlitz, qui fut pour l'Empire ce que Marengo avait été pour le Consulat, permit à Napoléon de braver toute opposition et de suivre la politique féconde qui devait tant contribuer à procurer à la France, sous lui et encore après lui, de bonnes finances. En vain essaya-t-on de lui faire peur des séditions possibles ; il faut voir, dans les Mémoires de Molé, de quel ton il repoussait ces conseils de la pusillanimité. « Le peuple est plus soumis aux lois, plus doux que jamais, les soldats surtout... Il faut que la France ait une armée plus nombreuse que la plus forte armée de l'Europe. La France est jalousée depuis Henri IV, et elle l'est encore davantage aujourd'hui que nous sommes devenus bien plus que la première nation de l'Europe. Il faut nous soutenir au rang auquel nous sommes parvenus. Quand j'aurai culbuté l'Angleterre, j'ôterai 200 millions d'impôts. La mesure dont il s'agit est-elle bonne ? Je la ferai exécuter... N'ai-je pas mes gendarmes, mes préfets, mes prêtres ? Si l'on se soulève, je ferai pendre 5 ou 6 rebelles et le reste pliera... Il faut que la France paie 800 millions d'impôts ; voilà ce que je lui dis du haut de mon trône, et elle me croira parce qu'elle m'a donné sa confiance et que j'ai prouvé que je la méritais. Il faut varier les impôts pour qu'ils paraissent moins lourds. »

L'œuvre fut d'ailleurs conduite avec toutes les précautions requises pour prévenir tout mécontentement vraiment fondé. La loi du 24 avril 1806 établit une taxe de 2 décimes par kilogramme de sel à la sortie des marais salants ou des salines : taxe légère, uniforme, exempte de toutes les inégalités, visites, contraintes, qui avaient autrefois rendu la gabelle insupportable : et de plus on eut soin de donner pour corollaire à l'établissement de cet impôt presque insensible sur le sel, de cet impôt presque désiré (1), la suppression de la plus gênante, de la plus impopulaire, de la plus inutile des taxes alors existantes, le droit de passe sur les routes, contre laquelle s'élevaient les réclamations les plus fortes et les plus justifiées (2). « Substitution heureuse, disait Cretet, qui en imposant à la nation une contribution nouvelle l'affranchira d'une autre contribution condamnée par la voix publique et d'une perception trop coûteuse. » On prévoyait un rendement de 35 millions environ (13 livres de consommation moyenne par tête feraient 26 sols soit, pour 38 millions d'habitants, 39 millions 1/2 dont 35 de produit net), qui devait suffire

(1) « Contribution que l'opinion publique appelle » était-il dit dès pluviôse an IX au Conseil d'administration des finances...

(2) Thibaudeau en dit (Rapport sur sa mission dans la 6e division) que c'était celle que le peuple payait avec le plus de peine, convaincu qu'elle n'enrichissait que des préposés en sous-ordre dont la gestion n'était point surveillée et que sa suppression attirerait sur le gouvernement les bénédictions du peuple. L'adoucissement dû à la loi du 7 germinal an VIII (Voir p. 203) avait été impuissant à réconcilier l'opinion publique avec cet impôt.

et au-delà aux frais d'entretien des routes et dispenser le Trésor des 8 ou 10 millions qu'il devait y consacrer chaque année.

La même loi du 24 avril 1806 augmenta légèrement les tarifs postaux, alors établis, comme on sait, d'après les distances ; l'extension continuelle du territoire français augmentant les distances possibles devait, par là même, augmenter les tarifs, et 2 divisions nouvelles furent en conséquence ajoutées, de 1000 à 1200 kilomètres, et au-dessus de 1200 (1) : en outre la progression fut révisée et la taxe des lettres à l'intérieur de Paris fut portée de 10 à 15 centimes.

Mais la grande et la plus fructueuse innovation de cette loi du 24 avril 1806 fut celle qui concernait les droits sur les boissons. Au simple et très modeste droit d'inventaire établi par la loi du 5 ventôse an XII elle ajouta un droit sur la vente en gros des vins, cidres, poirés, bières, eaux-de-vie et liqueurs, du 20e du prix déclaré, interdit tout enlèvement et transport avant acquittement de ce droit constaté par un congé, et surtout établit sur la vente en détail un droit du 10e du prix, avec réduction de moitié pour les propriétaires vendant leur propre récolte. Marchands en gros et détaillants étaient tenus de souffrir les visites et exercices des employés. « Ces visites, disait Cretet, présentent d'abord un caractère de gêne et de rigueur : mais si l'on considère qu'elles s'étendent moins sur les individus que sur la profession qu'ils auront librement choisie on verra qu'on ne les assujettit qu'à des conditions spéciales attachées seulement au commerce qu'ils veulent faire. » Qu'était-ce d'ailleurs en comparaison du système si vexatoire des aides, où, pour s'affranchir des embarras d'une perception proportionnelle, on avait enveloppé dans un prix commun les vins de toute qualité et de toute valeur, à la surcharge excessive de ceux de qualité inférieure ?

Dans la ville de Paris il ne devait pas y avoir d'exercice sur les boissons : les droits de vente en gros et en détail devaient y être remplacés par une surtaxe de 4 fr. par hectolitre de vin ou d'eau-de-vie, et de 2 fr. par hectolitre de cidre ou de poiré, perçue à l'entrée.

Le produit des droits sur les boissons subit du fait de ces changements une augmentation considérable : il ne fut encore que de 34.233.296 pour les 15 mois de l'exercice XIV — 1806 : avec l'application du nouveau système il passa à 71.083.080 en 1807, à 75.598.420 en 1808.

Loi du 25 novembre 1808. — Cependant ils n'étaient pas encore parvenus à leur forme définitive, et la loi du 25 novembre 1808 ap-

(1) La taxe des lettres fut échelonnée de 2 décimes (50 kilomètres) à 12 (au-dessus de 1200). — Ultérieurement la loi du 20 avril 1810 supprima le maximum de 12 décimes et ajouta 1 décime de plus par 200 kil.

porta à ce régime d'importantes améliorations. L'expérience révéla bien vite combien il était difficile de faire inventaire chez les récoltants, à cause de l'extrême division des exploitations viticoles : il y avait, disait Defermon au Corps Législatif (15 nov. 1808) plus de 2 millions d'hectares cultivés en vignes, appartenant à environ 2 millions de propriétaires (1), chez qui il fallait faire inventaire et récolement : sans compter les cidres, pour lesquels on pouvait aussi compter au moins 600.000 articles d'inventaire. C'est pourquoi la loi du 25 nov. 1808 supprima les droits d'inventaire et de vente en gros et y substitua un droit de mouvement variant de 0,30 à 0,80 par hectolitre de vin selon la classe (les départements étant à cet effet partagés en 4 classes), de 0,14 par hectolitre de cidre ou de poiré, de 1,20 par hectolitre d'eau-de-vie ou d'esprit en cercle, de 5 fr. par hectolitre d'eau-de-vie ou d'esprit en bouteilles : et en outre un droit d'entrée au profit du Trésor public dans les villes ou bourgs d'au moins 2000 âmes de population agglomérée, variant d'un minimum de 0,30 à un maximum de 2,50 par hectolitre de vin, de 0,90 à 7,50 par hectolitre d'eau-de-vie : le droit de vente au détail fut élevé de 0, 10 à 0, 15 par franc, et les droits d'entrée établis pour le remplacer furent augmentés dans la même proportion. Le droit de fabrication des bières fut porté à 2 fr. par hectolitre : les droits sur la fabrication des eaux-de-vie de grains et pommes de terre remplacés par un droit de 20 fr. par mois par hectolitre de la contenance des chaudières en activité dans chaque atelier de distillation. Ces dispositions, complétées par un décret du 21 déc. 1808, puis par la loi du 20 avril 1810 qui remplaça le droit de fabrication des eaux-de-vie de la loi de 1808 par un droit de 1,50 par hectolitre d'eau-de-vie à 17 degrés et au-dessous, de 2 fr. de 17 degrés à 21 et de 3 fr. au-dessus de 21, eurent pour résultat un nouvel et rapide accroissement de produit : les boissons, à elles seules, allaient donner 97 millions et demi en 1809, 105 et demi en 1811, 116.331.000 en 1812, et on se flatta d'en obtenir plus de 140 millions en 1813 (2). L'éloquence officielle aimait à célébrer les grandes es-

(1) D'après une notice sur les droits réunis (AD IX 528) 2.992.000 propriétaires ou cultivateurs à moitié fruits, dans 22.000 communes. — C'est pour la même raison que la ferme, sous l'ancien régime, avait laissé tomber jusqu'au point qu'il ne fallait pas dépasser pour ne pas compromettre d'autres perceptions, le fameux *gros manquant* ou *trop bu*, très impopulaire, mais presque insignifiant. En 1788 le trop bu n'aurait produit que 68699 l. sur 54 millions que les aides rapportaient à l'Etat.

(2) Ceci grâce au décret du 5 janvier 1813 qui éleva les tarifs : le droit de mouvement par hectolitre de vin put monter jusqu'à 1,20 ; pour les spiritueux à 8 fr. ; le droit de vente au détail fut porté de 0,15 par franc à 0,16 2/3, celui de fabrication de la bière à 3 fr. ; les droits d'entrée au profit du Trésor, majorés dans la même proportion. Aussi les prévisions furent-elles considérables pour 1813 ; mais combien peu devaient-elles être réalisées !

pérances que cette réforme des contributions indirectes permettait de concevoir. En présentant le budget de 1809 Defermon disait : « Les 3 principales contributions indirectes se sont élevées pour 1808 à 289 millions (droits réunis, enregistrement et domaines, douanes, plus les 7 millions de la régie des sels et tabacs au-delà des Alpes) et les 4 directes en principal à 273 : autant celles-ci ont éprouvé de diminution, autant celles-là ont obtenu d'augmentation, et les propriétaires ont été soulagés, quoique les revenus publics se soient successivement améliorés... Il n'est pas douteux que le retour à la paix amènera de nouvelles améliorations dans les contributions indirectes : les transactions se multipliant ainsi que les opérations de commerce, le produit des droits d'enregistrement et du timbre s'accroîtra en proportion sans que les droits éprouvent d'augmentation dans leur fixation. »

D'Ivernois a parlé (Appendice aux recettes extérieures, 15 mai 1805) de l'aversion de Bonaparte pour les impôts indirects « dont le déchet attesterait de plus en plus l'appauvrissement graduel et croissant du grand peuple » et de sa préférence marquée pour la contribution foncière. C'est un exemple assez piquant des erreurs énormes que commet parfois cet auteur.

Monopole du tabac (1810). — Un article essentiel manquait encore à cette réorganisation des contributions indirectes, le tabac. Sa fécondité fiscale s'attestait cependant par les progrès continuels de son rendement depuis la loi de floréal an X et surtout depuis celle de ventôse an XII, qui avait soumis les fabriques et débits de tabac à l'inspection de la régie des droits réunis : de 3.740.713 en l'an XII les droits montèrent à 8.362.903 en l'an XIII, et après que la loi du 24 avril 1806 eut élevé à 0,80 par kilo le droit de fabrication et créé une taxe de 0,20 par kilo sur la vente au détail, le produit passa à 13.353.495 en 1807, 18.177.424 en 1809, 21.126.745 en 1810 (indépendamment des 4 ou 5 millions perçus par la douane à l'importation des tabacs) (1). Le monopole eût été plus productif : mais on était encore sous l'empire de cette idée que monopole et culture du tabac en France étaient choses incompatibles (2), et Cretet en 1806

(1) Les deux espèces de droits sur le tabac (droits de fabrication et droits de douane) ont atteint les chiffres suivants.

an XIV-1806	24.258.000
1807	21.579.000
1808	19.365.000
1809	20.489.000
1810	25.454.000

A quoi il faudrait encore ajouter les produits de la régie des tabacs au delà des Alpes : 6.305.375 en 1809.

(2) Il est à noter toutefois que dès brumaire an IX avait été soumis au Conseil d'administration des finances un mémoire du maire de Dijon prouvant la possibilité de faire coexister culture et monopole.

rejetait la proposition de le rétablir par la raison qu'il aurait mis la France dans la dépendance de l'étranger pour la totalité de sa consommation, au grand préjudice de la balance du commerce. Mais peu à peu on se familiarisa avec l'idée d'un retour au monopole avec maintien de la culture en France : on s'aperçut aussi que la licence imposée aux cultivateurs de tabac par la loi de ventôse an XII et depuis portée à 3.000 francs restreignait beaucoup le nombre des fabriques, et par conséquent faciliterait leur expropriation : de 1.500 il tomba à 300. On envisagea l'idée de porter le prix de cette licence à 10.000 : mais ce n'eût été qu'établir le monopole en faveur du petit nombre de fabricants qui eussent pu supporter cette charge et il parut plus naturel de l'établir au profit de l'Etat. Déjà un décret du 28 août 1808 y avait acheminé en astreignant tout cultivateur de tabac à déclarer la quantité récoltée et à subir inventaire des feuilles par la régie des droits réunis. Deux ans après, le 29 décembre 1810, le rétablissement du monopole était prononcé par décret. L'important préambule qui précède ce décret est comme une exposition des principes fondamentaux de la politique napoléonienne en matière de finances : pas d'emprunt, moyen immoral et funeste : allègement des impositions foncière et personnelle, renforcement des indirectes, en évitant les vexations et les injustices dont la France eut tant à se plaindre sous le régime des aides et des gabelles. Les tabacs « qui de toutes les les matières sont la plus susceptible d'imposition » devaient contribuer pour une part notable aux besoins de l'Etat, qui sont de 600 millions en temps de paix, de 900 en temps de guerre maritime, et qui seraient « de 1.100 dans les circonstances critiques et extraordinaires où nos peuples auraient à soutenir l'intégrité de l'empire et l'honneur de notre couronne » : or le monopole était la meilleure manière de tirer bon parti du tabac: par lui « nous acquerrons une branche de revenu que l'on évalue à près de 80 millions, ce qui nous permettra d'apporter une diminution de pareille somme au tarif des contributions personnelle et foncière, et ce qui assurera au Trésor de notre Empire un revenu toujours en proportion avec les circonstances et avec les besoins. » En conséquence la régie des droits réunis aurait désormais le monopole de l'achat, de la fabrication et de la vente du tabac, dont les 14/15es seraient obligatoirement du tabac français : la culture serait soumise à déclaration et à autorisation : les prix d'achat de la future récolte devraient être fixés et affichés dès janvier, et seraient payés comptant : interdiction était faite d'avoir aucun tabac fabriqué à l'étranger, même en Hollande.

Les produits furent loin d'atteindre immédiatement les 80 millions que Napoléon s'en promettait : il fallut, avant que la réforme pro-

duisît son plein effet, que fussent épuisés les approvisionnements que la prévision même de cette réforme avait incité à faire, que la régie eût retrouvé les avances et indemnités auxquelles elle s'était trouvée obligée : toutefois, alors que le rendement total du tabac était, avec les droits de douanes, de 25 millions 1/2 en 1810, il passa à 43 millions en 1812 (1) et put être évalué à 70 pour l'année 1813, qui devait, mais pour d'autres causes, tant décevoir les espérances fiscales fondées sur elle. Un des plus vifs désirs de Gaudin était enfin réalisé. Il y avait longtemps qu'il conseillait instamment de remettre la vente du tabac entre les mains du gouvernement, à l'exemple de l'ancien régime, ou du roi de Sardaigne qui avait établi à Turin une régie fort bien comprise et très productive, qu'il avait été visiter en l'an XIII avec des yeux d'envie (2). Autres temps, autre aspect des choses : en 1810 c'était l'établissement du monopole qui était conseillé par les intérêts du Trésor : de nos jours ce serait son abolition.

En somme les produits de toutes les contributions indirectes, en prenant le mot dans le sens très étendu qu'il avait alors, c'est-à-dire avec le timbre et l'enregistrement, accusaient, malgré les guerres, une tendance à l'augmentation qui dement les assertions prodiguées par les pamphlétaires anglais, et notamment par d'Ivernois, d'un Empire accablé sous le poids de la conscription et des impôts, vivant dans les larmes et les gémissements, exténué, exsangue, par l'odieux calcul de son souverain que plus la misère serait grande, plus le recrutement de ses armées serait facile, moins les vexations du despotisme militaire éprouveraient de résistance de la part d'une population épuisée. Si regrettable qu'elle fût, il n'est pas exact de prétendre que la politique outrancière de l'Empereur eût alors brisé les ressorts de la prospérité publique. Les produits (bruts) de l'enregistrement du timbre et des forêts présentaient les augmentations suivantes :

An XIII	202.703.000
An XIV-1806 (15 mois)..............	244.761.000
1807	225.000.000
1808	230.882.000
1809	260.161.000

(1) Dont, il est vrai, 26 millions de frais. Pour 1813, le ministre prévoyait 54 millions : au Conseil des finances du 22 décembre 1812 Napoléon insista pour qu'on allât jusqu'à 80, avec, au besoin, un emprunt dissimulé pour couvrir les frais. L'état fâcheux des affaires obligeait déjà à ces honteux subterfuges.

(2) Gaudin à Napoléon, 8 frimaire an XIII, A. F. IV 1069. On voit par cette lettre que Gaudin en avait déjà fait la proposition, mais que la section des finances du Conseil d'Etat avait été hostile.

1810	....	245.900.000
1811	....	238.100.000
1812	....	253.040.000

Quant aux produits *nets* de l'enregistrement du timbre et des domaines, même tendance à l'augmentation : an XIII, 172.763.591 ; 1808, 180.869.000 ; 1810, 192.635.000 (1).

Pour les droits réunis, les fréquents changements de législation empêchent les comparaisons d'être aussi instructives : notons toutefois que les produits bruts atteignent 53.490.825 en l'an XIII (2), 74 millions en l'an XIV-1806, 107 millions et demi en 1807, 117 en 1808, 144 en 1809 (3), 145 en 1810, 168 (environ) en 1811 : et que les produits nets sont de 26.640.000 en l'an XIII, de 85 en 1807, 90 en 1808, 111.844.000 en 1809, 116 en 1810, 128.241.000 en 1811, 144 en 1812. D'Ivernois a signalé l'exorbitance des frais de la levée des droits réunis comme une des parties « honteuses » de l'administration fiscale impériale : Gaudin, dans une lettre du 18 avril 1812, a vivement relevé cette allégation du pamphlétaire anglais et montré que si au début, lorsqu'il s'était agi de constituer de toutes pièces, sur un territoire très étendu, une administration entièrement nouvelle, les frais avaient été, en effet, considérables, ils s'étaient constamment atténués par la suite et que bien loin de coûter un tiers, comme le voulait d'Ivernois, cette levée ne coûtait plus que 20 à 22 % (4). Si jadis la régie des aides n'en avait coûté qu'environ 17, c'est qu'elle était constituée depuis de longues années et s'exerçait sur un territoire bien moins étendu.

Quant aux douanes, qui dépendaient avant tout des événements politiques, changements de frontières, blocus continental, chan-

(1) Du moins de droits acquis au Trésor pendant cet exercice, mais sur lesquels il n'avait encore reçu au 1er avril 1811 que 179.634.000. — Les chiffres diffèrent selon que l'on compte par année ou par exercice : ainsi pour l'an XIII c'était 172.763.591 pour l'exercice, mais seulement 149.627.795 encaissés pendant les 12 mois de l'an XIII. D'où les contradictions entre Gaudin et d'Ivernois, qui prenait, sans le dire, les chiffres par années, plus favorables à sa thèse.

(2) Rapport de Français de Nantes au Conseil d'administration des finances du 14 février 1806, AF IV 1251 ; mais peut-être y a-t-il ici une faute et faut-il lire 33 millions et non 53.

(3) Voici, à titre d'exemple, les parties essentielles des 144 millions de produits bruts des droits réunis en 1809 (111.844.000 de produit net) : boissons 97.456.300, dont près de 65 pour les vins, plus de 15 pour les bières, 11.290.000 pour les eaux-de-vie et liqueurs : tabac, 18.177.000 : sels, 6.593.400 : prélèvement sur les octrois, 4.587.900 : voitures publiques, 2.413.200 : etc., etc.

(4) AF IV 1078. Pour 1813 il prévoyait que les frais ne dépasseraient pas 17 %. Il prenait un soin extrême à bien recruter le personnel, tenant tête au besoin à l'Empereur lui-même. (Cf. p. 265). Il aurait, paraît-il, (note du 15 septembre 1806, AD IX 528) écarté 80 candidats fortement recommandés pour appeler aux postes qu'ils convoitaient 80 employés n'ayant pour eux que leurs services et leur mérite.

gements de tarifs, etc., leurs produits *nets* passèrent par les fluctuations suivantes : an XI, 36.924.000 : an XII, 41.485.000 ; an XIII 52.725.000 ; an XIV-1806, 60.800.000 ; 1807, 60.400.000 ; 1808 (par suite du blocus continental) 18.559.000 ; 1809, 11.552.000 (1) ; 1810, 35.881.000 de droits ordinaires, et en outre 61-046.000 de produits extraordinaires (décret du 9 juillet 1810, qui laissa à leurs propriétaires les denrées coloniales existant en grandes quantités en Hollande moyennant un droit de 50 % : décrets des 5 août et 18 octobre qui augmentèrent les droits d'entrée sur les mêmes marchandises et fortifièrent la répression de la contrebande : système des licences, qui permit d'en tirer même d'Angleterre et de les introduire en payant d'énormes droits) : 1811 donna encore 79.300.000 l., et ce revenu, qui avait un instant tellement faibli, est un de ceux qui permirent à Napoléon de mener à bien les préparatifs, extrêmement coûteux, de sa funeste expédition de 1812. Rien que pendant les 4 mois qui suivirent les décrets de juillet 1810 ces produits extraordinaires des douanes (droits de 40 et de 50 % en Hollande, licences, ventes de marchandises saisies, etc.), montèrent à 53.622.620 ; d'août 1810 au 1er janvier 1812 ils furent de 105.927.667 (2).

L'impôt sur le sel fut un de ceux qui donnèrent les résultats les plus satisfaisants : 14 millions et demi dès 1806 ; près de 33 bruts et plus de 29 nets en 1807 : en 1809, 48 millions bruts et 44 millions nets : en y ajoutant les 6.593.38 provenant des salines de l'Est et les 3.073.705 provenant de la régie au-delà des Alpes (3) le sel donnait en tout près de 54 millions nets. Les postes, dont d'Ivernois a cité tout particulièrement l'état stationnaire comme un indice de la situation misérable du grand Empire, étaient cependant, elles aussi, en progrès : elles le furent toujours en produit brut (an XIII, 19.722.000 ; 1807, 22.804.000 ; 1809, 24.382.000 ; 1811, 29.119.000) et parfois aussi en produit net (pour les mêmes années, 9.987.000, 9.968.000, 9.051.000, 13.009.000). Elles auraient d'ailleurs rapporté davantage sans le développement considérable des correspondances militaires qui coûtaient beaucoup et rapportaient peu, sans la multi-

(1) Le contre-coup du blocus continental sur les recettes des douanes a été énorme. Voici quelques exemples intéressants de ce fait :

	Quantités importées en 1807	Quantités importées en 1809	Droits perçus en 1807	Droits perçus en 1809
Café	16.624.372 livres	6.791.410 livres	15.165.958 f.	5.520.362 f.
Coton	24.217.634 id.	14.763.576	7.991.819 f.	4.871.980 f.

etc., etc. (AF IV 1080). — Un relèvement considérable se produisit en 1810, avec les licences, les droits perçus en Hollande, les ventes de marchandises, saisies, etc.

(2) AF IV 1080.

(3) Produit brut de la régie des sels et tabacs au-delà des Alpes, en 1809, 18.849.000 : en 1811, 23.139.000.

plication des petits bureaux et les améliorations apportées au service: Lavalette, directeur des postes, constatait en floréal an XIII que telle commune qui recevait jadis son courrier 3 fois par semaine le recevait maintenant tous les jours. — Cette marche ascensionnelle des contributions indirectes fut la grande cause qui en dépit des guerres et des sommes consacrées aux travaux publics rendit le service du Trésor relativement aisé.

Contributions directes. Cadastre. — Un des grands avantages du développement des contributions indirectes était de permettre la modération des contributions directes, qui restaient stationnaires, ou plutôt qui par là même diminuaient, le territoire allant en s'agrandissant : exception faite pour l'annexion de la Hollande — de même que pour les départements hanséatiques et pour les provinces illyriennes — dont les 7 départements n'entrèrent pas en ligne de compte pour le partage des impôts français et restèrent soumis à des impositions particulières. Déjà le principal de la foncière, en 1791 de 240 millions, avait éprouvé des diminutions successives (1) qui l'avaient ramené en l'an XII à 206.908.000, et celui de la personnelle-mobilière de 60 à 32.800.000, en même temps que l'agrandissement du territoire, accru dès lors de 25 départements, procurait à l'ancienne France un soulagement bien plus considérable. En 1810 sur un principal de 208.561.472 francs pour la foncière, la part de la nouvelle France n'était pas moindre de 35.648.000, de sorte que le contingent de l'ancienne était réduit à un peu plus de 172 millions (2). Les 10 centimes de guerre avaient disparu à partir de 1808 (loi du 15 septembre 1807). Le soulagement était plus sensible encore sur la mobilière, le contingent des anciens départements, jadis de 60 millions,

(1) 12 millions en l'an VI, d'où réduction à 228 millions, dont 23.877.000 sur les 9 département belges et les 4 départements du Mont Terrible, du Mont Blanc, de Vaucluse et des Alpes-Maritimes) : 5 millions par loi du 25 ventôse an VIII : puis réduction à 210 millions par les lois des 21 ventôse an IX et 4 germinal an XI, à 206.908.000 par celle du 5 ventôse an XII. Ces 206.908.000 de la foncière an XII étaient répartis sur 108 départements, alors que les 240 de 1791 l'étaient sur 83.

A partir de 1808 les départements nouveaux cessèrent de diminuer la part des anciens. On leur constitua, par approximation, des principaux qui s'ajoutèrent aux anciens. Ainsi lors de la formation du département de la Lippe, en 1810, on lui donna le 5e de la foncière et de la personnelle mobilière des 4 départements rhénans : on lui attribua par estime 48.500 maisons de chacune 4 ouvertures, et on assit les portes et fenêtres en conséquence. Ainsi fit-on pour la Hollande à qui le décret du 18 octobre 1810 attribua 26.950.000 francs de contributions directes, dont 19.200.000 de foncière, pour 1811, et celui du 26 octobre 1811 15.400.000 francs de foncière, 3.400.000 de personnelle-mobilière et de portes et fenêtres. (Note de Gaudin, AF IV 1069).

(2) Le chiffre exact pour la France après les réductions de territoire subies en 1815 fut de 172.132.000 (172.703.294 en 1818 par suite d'abandon par l'Etat de la propriété de certains immeubles).

n'étaient plus que de 27 (et plusieurs villes, comme on sait, jouissant de l'avantage envié de payer tout ou portion de leur contingent sur l'octroi). Ces excellents résultats de nos conquêtes apparaissent surtout avec netteté si l'on compare le contingent de quelques départements, pris absolument au hasard et dans des régions très différentes, lors de la contribution foncière écrasante de 1790, puis lors de la contribution atténuée de la fin du Consulat, puis de la contribution plus atténuée encore de l'Empire :

Foncière en principal	1791	an XI	an XII	an XIII	1813
Calvados	5.684.700	4.410.000	4.260.000	4.260.000	4.260.000
Cher	1.558.900	1.217.000	1.140.000	1.060.000	1.060.000
Gironde	3.958.900	3.125.000	2.980.000	2.890.000	2.890.000
Hérault	3.483.900	2.727.000	2.630.000	2.551.000	2.551.000
Isère	3.181.000	2.491.000	2.380.000	2.380.000	2.380.000
Haute-Marne	2.365.000	1.586.000	1.480.000	1.406.000	1.406.000
Bas-Rhin	2.413.360	2.117.000	2.040.000	2.040.000	2.040.000

Plus saisissant encore est ce contraste pour la personnelle-mobilière (1) :

Personnelle-mobilière, principal	1791	an X	an XII	1813
Calvados	1.212.500	575.000	604.500	604.500
Cher	350.200	120.000	131.700	131.700
Gironde	1.308.400	622.500	680.100	680.100
Hérault	766.500	367.500	388.100	388.100
Isère	735.500	252.000	265.000	265.000
Haute-Marne	514.200	189.000	196.700	196.700
Bas-Rhin	503.000	356.250	380.500	380.500

C'est donc une erreur absolue — quoique fort générale — de croire que les conquêtes et annexions de la République et de l'Empire aient été pour nous en pure perte et qu'il ne nous en soit rien resté. Même à ne se placer qu'au point de vue utilitaire le plus étroit, il nous en est resté un allègement sensible de nos charges fiscales, que les dégrèvements seuls, sans l'adjonction de nouveaux départements, n'auraient pas pu porter aussi loin. En s'échappant malheureusement de nos mains les départements belges, rhénans, piémontais, ont du moins emporté avec eux une part notable de nos impôts, et soulagé le sol français d'une partie du fardeau terrible que la Constituante avait inconsidérément fait peser sur lui.

Cet allègement, dont nous ne nous doutons plus aujourd'hui, mais que nos ancêtres opprimés par des impôts écrasants ont si passionnément désiré, et d'autre part le rétablissement de l'ordre et de la

(1) La personnelle-mobilière de l'an X ne fut en principal que de 30.135.346 ; elle remonta ensuite à 32.800.000, d'où la légère différence des contingents de l'an X et de ceux des années suivantes.

confiance, les procédés à la fois plus habiles et plus corrects de l'administration, avaient pour résultat de rendre les recouvrements de plus en plus rapides et faciles : et le contraste, ici encore, est frappant entre les temps du Directoire et ceux qui ont suivi. Ainsi en l'an XII, où il fut perçu 371 millions de contributions directes, principal et centimes, les frais de poursuite furent de 1.593.200, 1/233 : en 1807, 1.278.000 environ pour 372.480.170, 1/290 : en 1809, 1.298.609 pour 386.881.472, soit 1/298 : en 1810, 1.250.000 pour 386 millions, 1/308 : en 1811, 1/286. En nivôse an XII Gaudin considérait comme un grand succès qu'au 1er vendémiaire précédent il ne restât plus que 72 millions à recouvrer sur les impositions de l'an XI ; en 1810 le reliquat en souffrance au dernier jour de l'année n'était plus que de 47.712.000, et en 1811 (où la situation fut un peu moins favorable, sans doute à cause de la cherté du pain, et où le total à recouvrer, 403.611.827, fut d'ailleurs sensiblement plus considérable) de 57.145.032.

Mais l'abaissement des contingents n'était pas le seul soulagement dont bénéficiassent les contribuables ; un autre, non moins important, leur était assuré sinon dans le présent, au moins dans l'avenir, par la continuation des travaux cadastraux, qui se poursuivaient toujours avec la même activité, et avec plus d'utilité depuis que le cadastre parcellaire se substituait peu à peu au cadastre par masses de culture. Cette idée favorite de Gaudin avait cause gagnée auprès de Napoléon, naturellement ami des grandes choses : les demi-mesures, répétait Gaudin, font toujours perdre du temps et de l'argent, et le seul moyen de sortir d'embarras était de faire procéder sur-le-champ au dénombrement général des terres, dans toutes les communes, avec arpentage et évaluation de chaque parcelle : ce serait d'ailleurs le complément du Code en ce qui concerne la garantie de la propriété, et le vrai moyen de fixer sûrement les limites et d'empêcher les procès. Et désormais il fut de mode de célébrer cette entreprise, considérable en effet, à l'égal des gloires les plus éclatantes du règne. « Une opération inutilement réclamée pendant plusieurs siècles, et qui ne pouvait appartenir qu'au siècle de Napoléon, disait Gaudin (Compte rendu de la situation des finances pour l'an XIV-1806), se poursuit aux frais du Trésor public : et déjà les résultats obtenus garantissent à la France qu'elle aura enfin un cadastre, et que bientôt la loi, qui est l'expression de la volonté de tous, règlera seule la contribution de chaque propriétaire, affranchi pour toujours de toutes les influences qu'il avait à combattre ou à redouter. » Montesquiou, dans son rapport au nom de la commission des finances en 1808 : « Il était réservé à un gouvernement qui se plaît à tout ce qui est grand d'entreprendre et d'achever ce qui devait effrayer tous les

autres : déterminer sur une étendue de plus de 40.000 lieues carrées le produit et la valeur de chaque portion de terre : les classer par degrés : distinguer les différentes ressources de chaque localité, séparer la production naturelle du sol de ce que peut y ajouter l'industrie, et faire toutes ces recherches non avec les yeux inquiets du fisc, mais avec un désir sincère de réparer tous les torts et avec une justice qui oblige l'avidité à se condamner elle-même : voilà ce qu'un règne si glorieux a cru pouvoir entreprendre, et le grand bienfait que notre génération prépare aux générations futures. »

C'est surtout après la loi du 15 septembre 1807 et l'arrêté du 27 janvier 1808, et après la constitution d'une commission de fonctionnaires des contributions directes et de géomètres, présidée par Delambre, secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences, et dont Hennet fit partie, que le travail fut poussé activement. A partir de 1809, les ressources des communes étant évidemment insuffisantes pour une telle entreprise, il fut imposé un fonds spécial de 1/30e du principal de la contribution foncière pour les travaux du parcellaire. Prompt à s'enthousiasmer pour les causes qui lui étaient chères, Gaudin prévoyait que dans plusieurs départements l'arpentage serait terminé à la fin de 1811, que l'année 1812 verrait son achèvement dans les autres, que dès 1813 on n'aurait plus à s'occuper que des évaluations, et qu'à la fin de 1815 le cadastre de tout l'Empire serait terminé. Il s'en fallut de beaucoup : néanmoins dès le début de 1808 plus de 1.248 communes étaient cadastrées (1) : au 1er avril 1811 l'arpentage était terminé dans 5243 communes, dont 3145 étaient en outre expertisées : 1400 communes, comprises dans 120 cantons, eurent des rôles cadastraux qui furent mis en recouvrement pour 1812 (2), et cela, semble-t-il, à la satisfaction des contribuables. « Dans les communes cadastrées, disait Fremin de Beaumont dans son rapport au Corps Législatif du 15 janvier 1810, le parcellaire a fait disparaître cette inégalité (de propriétaires imposés jusqu'au tiers ou moitié de leur revenu tandis que d'autres l'étaient au 20e, au 40e, au 60e) et déjà le propriétaire n'est plus exposé à des augmentations arbitraires : il ne craint plus que la haine ou la jalousie dénoncent son industrie aux répartiteurs : il ne craint rien des passions des hommes : il ne craint enfin aucune autorité, car il sait que l'autorité suprême veille à la conservation de ses droits, et qu'elle ne permettra jamais qu'on porte sa contribution au delà des limites sacrées que la loi a placées et que la loi seule peut changer. La postérité la plus reculée jouira avec

(1) Lettre de Gaudin, 12 janvier 1808, AF IV 1294.
(2) Compte rendu par Gaudin de la situation des finances, AF IV 1072.

reconnaissance de ce grand ouvrage, ordonné par le génie et exécuté avec cette sagesse patiente qui triomphe de tous les obstacles et arrive lentement au succès. » Dans une lettre importante du 16 janvier 1813, au moment où de grands malheurs allaient, de toute évidence, contraindre à augmenter singulièrement la pression fiscale, Gaudin annonçait triomphalement à Napoléon que sur 47000 communes que comprenait l'Empire dans ses frontières de 1808, 10.000 étaient déjà arpentées et que sur ces 10.000, 6.000 étaient en outre expertisées, dans tous les départements. « Votre Majesté verra probablement avec satisfaction que le 8[e] seulement du revenu net constaté par le cadastre suffit pour procurer au Trésor la même somme, en principal, qu'il perçoit aujourd'hui dans les cantons cadastrés... Il est raisonnable de conclure de ce résultat que le taux commun de la contribution foncière n'excède pas en France le 8[e] du revenu net, pour le principal... Or ce 8[e] donne au Trésor en principal 241 millions, (1) ce qui suppose une masse imposable d'environ 2 milliards, d'où il résulte que le cadastre terminé, s'il arrivait que des circonstances extraordinaires exigeassent que l'on reportât momentanément le principal de la foncière à la proportion du 5[e] fixée par la loi constitutive de cet impôt, le gouvernement obtiendrait 400 millions, c'est-à-dire près de 160 de plus qu'aujourd'hui, sans qu'aucune réclamation dût s'élever, au moyen de l'égalité proportionnelle établie, au moins très approximativement, entre les contribuables » (2).

Dans cette même lettre Gaudin proposait formellement de demander au cadastre, là où il était achevé, non seulement les bases d'une juste répartition dans la commune, mais encore un moyen de péréquation entre départements, cantons et communes, péréquation toujours, mais toujours sans succès, recherchée depuis 1790. Le gouvernement se rallia à cette vue : Molé y a fait allusion dans son fameux rapport du 11 mars 1813, où il fit un si vif éloge du cadastre « institution tutélaire, disait-il, conservatrice de la propriété, de la vraie liberté, et destinée à devenir l'un des fondements de nos constitutions monarchiques... car la liberté civile n'est plus qu'un mot, la propriété n'a point de garantie, s'il dépend d'un agent des contributions d'augmenter ou de diminuer l'impôt d'un seul citoyen. » Tandis que la loi du 15 sept. 1807 n'avait visé qu'à modifier au besoin la répartition entre les communes d'un canton entièrement cadastré (en interdisant même, jusque-là, toute augmentation des contingents actuels des communes cadastrées) la loi du 20 mars 1813 ordonna que, à partir de 1814, la masse des contingents des cantons entière-

(1) Chiffre alors inexact, comme il a été dit plus haut.
(2) AF IV 1076.

ment cadastrés d'un même département fût répartie entre eux d'après leur allivrement cadastral. On sortait de la théorie pour entrer dans la pratique, et le moment était délicat. Dans 4.678 communes appartenant à 349 cantons la loi reçut son exécution pour 1814. Assez patiemment supportée jusqu'alors (malgré quelques soupçons persistants) l'opération du cadastre rencontra des ennemis beaucoup plus ardents lorsqu'il fut évident qu'elle allait pouvoir entraîner des changements d'impôt considérables. La chute de l'Empire arrivant sur ces entrefaites, cet article de la loi de finances de 1813 fut abrogé par la loi du 23 sept. 1814, qui maintint pour tous les cantons cadastrés les mêmes contingents en principal qu'en 1813. Le coup était grave pour les partisans enthousiastes du cadastre. Dans la réaction aveugle qui se produisit alors contre tout ce qui venait de l'Empire, le cadastre courut bien risque d'être emporté, bien que la loi du 23 sept. 1814 en eût prescrit la continuation comme par le passé. On lui reprochait de fournir au despotisme une conscription des terres aussi odieuse que cette conscription des hommes dont il avait tant abusé. Gaudin dut prendre de nouveau sa défense : et Hennet pour le sauver affirma que de toutes les opérations entreprises sous l'usurpateur, c'était celle à laquelle celui-ci avait été personnellement le plus étranger : exagération comparable à celle des panégyriques outrés qui jadis avaient voulu lui en rapporter tout l'honneur. En somme l'œuvre avait été grande et belle : son exécution n'avait été ni assez rapide ni assez parfaite pour imposer silence aux diverses oppositions qu'elle devait forcément rencontrer. Elle a été d'une utilité incontestable pour remettre quelque égalité dans la contribution foncière : sans avoir jamais pu avoir une portée aussi vaste que celle que Gaudin avait rêvée, elle a rendu de grands services (1).

Recettes extraordinaires : décomptes des ventes de domaines nationaux : recettes extérieures.

Aux recettes ordinaires s'ajoutèrent des recettes extraordinaires, dont deux principales : les ventes de biens nationaux et les recettes dites extérieures, provenant soit des tributs des Etats alliés ou vassaux, soit des contributions de guerre des Etats vaincus.

(1) Quant aux frais, le rapport de Corbière sur le budget de 1816 les a estimés à :

De 1803 à 1807	20.972.455
De 1808 à 1815	34.126.984
	55.099.339

Soit pour 13 ans une moyenne annuelle de 4.238.410.

Les ventes de biens nationaux ont été réglées sous le Consulat et l'Empire par les lois des 15 et 16 floréal an X, puis du 5 ventôse an XII. Si le stock des biens nationaux n'avait pas été alors certes non pas épuisé, mais fortement entamé, et réduit comme toujours en pareil cas aux articles les moins tentants, on aurait pu tirer avec le paiement en numéraire un très grand profit des ventes faites sous l'empire desdites lois, mais elles se réduisirent à assez peu de chose : en l'an XI, par exemple, (du moins pour les 10 premiers mois), elles se montèrent à 9.955.667, sur une mise à prix de 4.440.230; l'an XIII, particulièrement fructueux, donna 26.859.000 : en 1808 ce n'était que 6.800.000. La moyenne a été d'environ 13 millions les premières années et baissa par la suite. Au 22 pluviôse an XIII les ventes effectuées se montaient, déchéances déduites, à 39.317.957, dont 7.333.407 d'après la loi de l'an XII.

Au produit des ventes s'ajouta une autre branche de recette, à savoir les décomptes des ventes précédentes, soit qu'elles n'aient pas été entièrement soldées, soit, surtout, qu'elles aient paru l'être, mais en réalité ne l'aient pas été : et rien n'était plus facile que de faire erreur à cet égard dans le dédale des diverses valeurs admises en paiement selon les temps, assignats, assignats avec prime ou sans prime, assignats au pair, assignats à 1 %, mandats au simple, à l'octuple, au cours, etc. Dans ce désordre inouï ni l'acquéreur ni les receveurs n'avaient souvent pris la peine de se livrer à des calculs compliqués pour déterminer bien nettement la situation de chacun et l'à peu près fut si couramment pratiqué que lorsque vint le moment de vérifications minutieuses il se trouva non pas certes une majorité mais du moins une notable proportion d'acquéreurs ayant payé plus qu'ils ne devaient ; on n'y regardait pas, au temps du papier, et s'en débarrasser semblait souvent une bonne affaire. Toutefois, comme le cas contraire était néanmoins plus fréquent, et que ni le gouvernement impérial ni l'administration vigilante et correcte qu'il formait à son image n'étaient d'humeur à tolérer ce désordre ni à supporter cette perte, qui pouvait être importante, un effort vigoureux fut tenté pour ressaisir de cette manière les quelques bribes de ce magnifique capital, si misérablement englouti dans les abîmes du papier-monnaie, qu'il était peut-être encore possible de retirer du gouffre. Depuis qu'il s'agissait de paiement en numéraire exhumer de vieilles créances devenait autrement intéressant que du temps des différents « spectres monétaires » qui avaient inutilement tenté de prendre sa place.

L'administration se mit donc en devoir de vérifier les versements faits, capital et intérêts (et il est inutile de faire remarquer combien cette question des intérêts compliquait un calcul déjà passablement

confus sans eux), sur les 1.171.035 ventes nationales déjà faites (1) (ou allant être faites après les lois des ans X et XII). Elle s'y mit surtout après qu'un arrêté du 4 thermidor an XI eut alloué aux directeurs de l'enregistrement et des domaines, pour activer leur zèle, 1 1/2 % et aux receveurs 1 % des rentrées devant résulter de leur travail. 113.319 décomptes avaient déjà été faits : 143.188 suivirent de thermidor an XI au 1er juillet 1808, dont 60.023 procurèrent au Trésor une créance de 22.786.846 et 51.180 aux acquéreurs droit à un remboursement de 10.324.995 : dans 31.985 cas il se trouva qu'on avait payé juste. Mais un décret du 27 oct. 1808 activa bien davantage l'opération. Par ce décret furent seules considérées comme définitives les quittances pour solde délivrées par la caisse de l'extraordinaire, ou par la commission des revenus nationaux, ou par l'administration de l'enregistrement et des domaines : celles qu'auraient délivrées aux acquéreurs les préposés du domaine chargés de recevoir les paiements ne le seraient qu'après un délai de six ans écoulés sans que l'administration leur eût fait signifier de décompte, à dater de la publication dudit décret. Les décomptes signifiés devaient être productifs d'un intérêt de 5 % au bout d'un mois, jusqu'à paiement intégral : l'administration renonçait d'ailleurs à la prétention, quelquefois élevée, de réclamer les intérêts des intérêts.

Depuis ce décret jusqu'au 1er février 1812 il fut fait 311.362 décomptes, dont 190.644 donnèrent un résultat au profit du Trésor de 39.458.964, 89.301 une différence au profit des acquéreurs de 4.413.723, et 31.417 se trouvèrent justes (2). L'Etat retrouvait donc environ 35 millions, dont une bonne partie due à cette précaution de reviser les quittances finales, souvent données à la légère par les préposés : sur les 190.644 décomptes qui révélèrent reliquat à son avantage, 90.074 avaient été revêtus de la formule pour quittance finale. Sur ces créances ainsi retrouvées, après un long oubli, les recouvrements ont pu se monter à environ 30 à 35 millions pendant

(1) Ventes antérieures à la loi du 28 ventôse an IV	913.674
Ventes par la loi de ventôse an IV et autres lois du temps du Directoire	227.012
Ventes par les lois des 15 et 16 floréal an X	12.796
Ventes par celle du 5 ventôse an XII	17.553
Total	1.171.035

(Note de Duchatel, AF IV 1077). — Le maréchal Macdonald dans son célèbre discours de 1814 à la Chambre des pairs a indiqué un autre chiffre, 1.055.889, qui paraît moins exact.

(2) Note de Gaudin, AF IV 1077.

toute la durée de l'Empire : ils furent particulièrement importants en 1810, 10 millions (1).

Un autre genre de ressources extraordinaires a tenu dans l'histoire financière du Consulat et de l'Empire une place bien autrement importante : ce sont les recettes extérieures, mot sous lequel on peut englober et les subsides prélevés dans les pays alliés ou dépendants, et les contributions levées dans les pays occupés, et les contributions de guerre imposées à trois reprises différentes par les traités de Presbourg, de Tilsitt et de Vienne aux puissances vaincues (2). Au dire de certains ennemis, intérieurs ou extérieurs, de Napoléon, c'est même là, et uniquement là, qu'il faudrait chercher la raison de la durée (comme aussi d'ailleurs de la courte durée) de l'édifice impérial. Né de la guerre, ce gouvernement n'aurait eu pour vivre d'autre ressource véritable que la guerre : il en avait besoin, et il devait s'écrouler le jour où la fortune lui refusant ses faveurs, il cesserait d'avoir de nouvelles nations à piller. Ainsi pour Lanfrey le système financier napoléonien n'a été qu'une sorte de « banditisme international » (3) imaginé pour ménager des contribuables « en possession de donner ou de refuser l'empire » et pour faire retomber tout le poids de la guerre « sur des peuples qui n'en devaient avoir ni la gloire ni les profits, et qui ne pouvaient attendre de la victoire qu'une aggravation de leurs maux » ; et d'Ivernois, dont les déclamations se comprennent mieux, puisque son métier était de susciter partout des ennemis à Napoléon, ne cessait de répéter à l'Europe que l'Empire français ne pouvait vivre que de la guerre, que le tour de chaque nation ne pouvait pas ne pas venir, que l'agression était fatale, que le seul moyen d'échapper peut-être au danger était de prévenir l'attaque ou d'être toujours prêt à la repousser, de bien se convaincre que la ruine des uns ne pouvait être que le préliminaire de celle des autres, et que l'Europe ne pourrait être tranquille que lorsque la guerre cessant pour Napoléon d'être une ressource deviendrait une difficulté, comme il arrivait déjà pour la guerre d'Espagne « depuis que les premiers frais de l'entreprise destinée à recruter ses finances ont absorbé tout ce qui lui restait des derniers pillages

(1) En 1808, où ils étaient prévus pour 15 millions, ils ne se montèrent qu'à 6.700.000.

Des décomptes continuèrent à être signifiés sous la Restauration où une loi du 12 mars 1820 mit fin à ces recherches, qui (et même déjà sous l'Empire) avaient des inconvénients politiques, en accréditant la fable que le gouvernement voulait revenir sur les ventes de biens nationaux.

(2) En un autre sens, on pourrait étendre le sens de l'expression « recettes extérieures » aux recettes tirées des pays conquis et réunis à l'Empire. Voir plus loin la part contributive de ces contrées.

(3) Histoire de Napoléon, III, 34.

de l'Allemagne » (1). Tel était aussi le langage, après 1814, des hommes qui comme le commis Bricogne voulaient se faire pardonner à force d'attaques grossières une attitude précédemment assez différente. Le besoin d'argent, telle aurait été la grande cause des guerres continuelles de l'usurpateur « qui poussa l'art de la rapine jusqu'à faire d'une armée, qui pour tout gouvernement est une cause de dépense, un moyen de recette. » Il y a dans ces attaques passionnées une certaine part de vérité, et une plus grande d'exagération et de dénaturation des faits.

Que les occupations militaires de territoires étrangers, alors si fréquentes, aient allégé la charge de l'entretien des armées, le fait est incontestable : c'était pour Napoléon un principe que la guerre devait nourrir la guerre et qu'une armée devait vivre aux dépens des pays ennemis (2) ; comme il est incontestable aussi que le fait même de ces occupations étendues obligeait à l'entretien d'effectifs plus élevés et que les charges militaires qui s'en trouvaient allégées s'en trouvaient aussi, à un autre point de vue, augmentées : Mollien est même allé jusqu'à déclarer (3) qu'il n'est pas une seule des plus glorieuses campagnes de la France qui ne lui ait coûté plus cher que ne lui ont produit les contributions ayant puni l'Allemagne de ses injustes attaques. De plus la grosse part des dépouilles de l'ennemi profitait moins à l'Etat qu'à l'armée elle-même ; il répugnait à Napoléon de « prélever sur les tributs étrangers qu'il devait à la victoire le montant du surcroît de dépenses par lesquelles il l'avait achetée » : le Trésor de l'armée, constitué dès le 28 octobre 1805, le domaine extraordinaire, en étaient les principaux bénéficiaires : et malgré les liens intimes réunissant ce Trésor et ce domaine au Trésor public, auquel ils fournirent bien des avances, il n'en est pas moins vrai que la destination essentielle de ce Trésor de l'armée et de ce domaine extraordinaire fut et resta toujours ce que porte le sénatus consulte du 30 janvier 1810 : subvenir aux dépenses des armées, permettre à l'Empereur de récompenser ses soldats et les grands services civils et militaires rendus à l'Etat, élever des monuments, faire faire des tra-

(1) *Napoléon administrateur et financier* (1811). — D'Ivernois citait des chiffres singulièrement contestables et d'une précision au moins hardie : il comptait pour les recettes extérieures, du 1er octobre 1805 au 1er janvier 1811, 16 à 1.700 millions de francs, dont 1141 rien qu'à titre de réquisitions et sans les contributions de guerre : 140 en 1806, 260 en 1807, 202 en 1808, 290 en 1809, 249 en 1810. Voir plus loin la preuve de l'exagération de ces chiffres.

(2) « Toutes les troupes dont l'entretien est trop pesant, il faut les envoyer sur le territoire ennemi, disait Napoléon à Kurakin en 1811 ; c'est ainsi que j'en use, et mes finances s'en trouvent bien. » Ce propos était d'ailleurs aussi, pour une bonne part, un avertissement à l'adresse de la Russie.

(3) Mém. II, 391. — Mollien remarque aussi que les 30 millions du subside italien représentaient à peine la solde de l'armée française qui gardait les frontières du royaume d'Italie.

vaux publics, encourager les arts et ajouter à la splendeur de l'Empire.

Au début les recettes extérieures régulières furent peu de chose et se bornèrent aux 4 millions mensuels du subside espagnol et aux 30 millions annuels de la république italienne, bientôt royaume d'Italie : les subsides ligurien, toscan, parmesan, disparurent par le fait même de la réunion de ces pays à l'Empire. Aussi quand on parle de recettes extérieures veut-on surtout parler des sommes tirées de l'Autriche après les campagnes de 1805 et 1809 et de la Prusse et de l'Allemagne du Nord après celle, particulièrement fructueuse, de 1806-1807. Les comptes de La Bouillerie, alors receveur général pour la levée des contributions des pays conquis (6 brumaire an XIV), plus tard trésorier général du domaine extraordinaire, permettent de se rendre un compte exact de leur importance si discutée. L'Autriche fut toujours traitée avec ménagement : si lors de la 3e coalition les contributions qui lui furent imposées, soit pendant la campagne soit par le traité de Presbourg, dépassèrent 118 millions, en réalité il n'en fut levé que 75.473.655 y compris les saisies de matériel : là-dessus plus de 27 millions furent dépensés à l'armée, et 48.428.000 furent ramenés en France. La rançon fut plus chère, mais encore fort modérée, en 1809 : sur 250 millions frappés on se contenta d'en percevoir 164.488.675 dont 76 millions furent dépensés sur place et 88 ramenés en France (1). 100 millions furent demandés au Portugal en 1807, mais 6 seulement furent perçus. La Prusse fut beaucoup plus durement traitée, mais les historiens allemands qui comme Max Duncker ont accrédité la légende de la contribution *milliardaire* que la Prusse aurait payée à la France, plus de 13 fois le revenu annuel de ce royaume, tandis que la généreuse Allemagne n'aurait même pas réclamé à la France en 1871 trois fois son revenu annuel, ont singulièrement exagéré, comme le démontrent les états de M. de la Bouillerie (2) : d'après ces états le total des sommes levées sur la Prusse *et ses alliés* (3) fut de 470.467.387, y compris la contri-

(1) Napoléon ne pensait pas (lettre du 5 octobre 1809 à Mollien) que cette campagne lui eût rendu plus de 150 millions.

(2) Un autre document, des plus sûrs, donne une impression identique : c'est l'état des sommes entrées dans les caisses du receveur général de la Grande Armée à la date du 31 décembre 1807 (AF IV 1084, 1085). Il avait été alors perçu soit en saisie de caisses, soit à titre de contributions extraordinaires, soit à titre d'impôts ordinaires, 136.127.420 f. sur les Etats prussiens ; et avec la Saxe, les duchés saxons, le Brunswick, les Etats de la Hesse, le Mecklembourg, etc., le total atteignait 199 millions (199.009.071), dont 99.930.068 avaient été remis au payeur général de l'armée et 42.297.328 envoyés à la Caisse d'amortissement. Max Duncker prétend que les levées se seraient montées à 1.129.374.217 en 23 mois : c'est bien invraisemblable puisqu'elles se sont bornées à 199 pour les 15 premiers.

(3) Ainsi la contribution de 150.425.000 décrétée le lendemain d'Iéna frappa la Prusse pour 100 millions, la Saxe, Hesse, Brunswick, etc., pour 50.425.000.

bution (sept. 1807) de 154 millions et demi, réduite le 8 sept. 1808 à 140, un mois après, à l'entrevue d'Erfurt, à 120, qui fut loin de rentrer tout entière puisqu'en 1811 il restait encore dû 48 millions, qui devaient être acquittés en vertu du traité d'alliance du 24 février 1812 sous forme de fournitures de guerre et de coopération militaire contre la Russie. Daru, intendant général de la grande armée, a donné un chiffre un peu supérieur, 513.744.410,15 (1) ; même en adoptant ce dernier, même en y ajoutant encore, pour fournitures non imputables sur les contributions, 90.483.511,94, cela ne ferait au plus que 604.227.922,05, tirés non de la Prusse seule, mais aussi de ses alliés, Saxe, Etats devant constituer le futur royaume de Westphalie, villes hanséatiques, etc.

On objectera peut-être le mot de Napoléon à Rœderer, le 6 mars 1809, qu'il aurait tiré 1 milliard de la Prusse (2) : ou encore cette circulaire du ministre de l'intérieur Montalivet aux préfets, le 25 octobre 1810, dans laquelle, pour couper court à certains bruits fâcheux d'augmentation d'impôts, d'émission de papier-monnaie, etc., il affirmait que depuis 1806 l'Empereur avait fait entrer plus de 1 milliard de numéraire en France, par une suite de conquêtes sans exemple. Mais il s'agirait alors de faire le point de départ entre

(1) D'après ce rapport (Mathieu Dumas, Précis des opérations militaires, t. XIX, p. 462) cette somme se décomposait ainsi :

Contributions extraordinaires de guerre	311.661.982,75
Impositions ordinaires (levées pendant l'occupation)	79.676.960,66
Saisies de caisses	16.171.587,62
Ventes	66.842.119,50
	474.352.650,53
Restait à recouvrer comme contributions de guerre ou comme impositions ordinaires sur la Westphalie, Dantzig, Bayreuth, la Poméranie suédoise, les villes hanséatiques	39.391.759,62
Total général	513.744.410,15

Dans ces sommes étaient comprises 46.372.090.29 pour fournitures à l'armée imputables sur les contributions. (Il y avait en effet des fournitures imputables et d'autres non imputables, et c'est un des points obscurs de cette histoire, qui en compte beaucoup : Cf. DE LA RUELLE. Les finances de guerre de 1796 à 1815, *Annales de l'école des sciences politiques*, 1892 et 1893).

Addition possible pour fournitures non imputables	90.483.511,94
Total définitif	604.227.922,09

Mollien n'a pas estimé à plus de 150 millions le profit *direct* tiré par le Trésor français de l'occupation de l'Allemagne du Nord. — On trouvera dans le beau livre de M. LESAGE, *Napoléon créancier de la Prusse*, l'histoire intéressante du reliquat de 154 millions et demi, puis 120 millions, dont la Prusse resta débitrice après 1807, reliquat qui n'était qu'une partie du profit total procuré à la France par la campagne de 1806-1807.

(2) Rœderer, Œuvres, III, 544.

la réalité et la façon dont Napoléon jugeait politique de présenter les choses : il ne pouvait lui déplaire qu'on crût ses victoires aussi fécondes qu'elles étaient glorieuses et il peut y avoir là une part d'exagération voulue.

Sur un point toutefois d'Ivernois était dans le vrai : s'il est injuste d'accuser Napoléon d'avoir voulu les grandes guerres du début de son règne (guerres qui furent d'ailleurs essentiellement défensives) en vue du profit pécuniaire qu'il en pourrait recueillir, s'il est gravement inexact de présenter les contributions de guerre comme la maîtresse pièce de son édifice financier, il est vrai cependant que la victoire, en lui permettant de faire vivre ses armées en bonne partie aux dépens de l'ennemi, fut une condition essentielle de la satisfaisante situation financière des années 1806, 1807 et suivantes, et que les choses commencèrent à décliner lorsque fut close la série des guerres en pays de rapport, pour ainsi dire, et que commença à s'ouvrir celle des guerres en pays sans ressources comme l'Espagne et la Russie ; guerres à la fois beaucoup plus coûteuses, à cause de la durée et de l'éloignement, et guerres sans profit. Même la campagne encore victorieuse, mais peu productive, de 1809, causa à Napoléon des embarras fort sensibles (1). Mais ce furent surtout les affaires d'Espagne qui compromirent la situation. Au retour d'Autriche, à un moment où une politique d'économies sérieuses s'imposait et fut en effet tentée, fatigué des gros sacrifices d'argent que la guerre d'Espagne lui imposait sans résultat (2), Napoléon signifia à Joseph, le 28 janvier 1810, que les envois d'argent pour solde des troupes seraient à l'avenir irrévocablement limités à 2 millions par mois : et bientôt le décret du 8 février supprima à vrai dire la pseudo-royauté de Joseph en partageant l'Espagne occupée en 4 (bientôt après 6) gouvernements militaires, où les gouverneurs, entièrement indépendants du roi d'Espagne, exerceraient tous pouvoirs et dont ils affecteraient tous les revenus à la caisse de l'armée. Celui du 29 mai 1810 aggrava encore ces mesures en spécifiant que des receveurs nommés par le ministre impérial du Trésor public encaisseraient seuls dans ces gouvernements, et les payeurs des corps d'armée en dehors d'eux, toutes les recettes provenant des contributions ordinaires ou extraordinaires, et ne correspondraient qu'avec le receveur général des

(1) « J'ai trouvé ici mes affaires de finances bien dérangées. L'expédition des Anglais à Walcheren m'a coûté 50 millions. Les nouvelles levées et les immenses armements que je fais pour l'Espagne continuent de me ruiner. » Lettre du 27 novembre au prince Eugène : Corresp., XX 48).

(2) « La guerre d'Espagne me coûte plusieurs centaines de millions, et au lieu de me trouver indemnisé des énormes dépenses que j'ai faites je vois avec peine prodiguer les ressources de l'Espagne à des favoris. » (Lettre du 18 fév. 1810, dans Lecestre, t. II, p. 13).

contributions de l'Espagne résidant à Bayonne. La situation de Joseph en fut si cruellement atteinte que force fut à Napoléon de lui allouer une avance mensuelle de 500.000 francs à dater d'avril 1811; c'était un effort suprême pour faire rentrer cette funeste guerre dans les conditions ordinaires de celles auxquelles Napoléon avait été jusqu'alors habitué. Mais il eût fallu pour cela la victoire, qui commençait à abandonner ses drapeaux : et la victoire même n'y aurait pas suffi, incapable qu'elle eût été de changer la nature du sol ingrat et infécond où sa puissance s'ébranlait, en attendant le coup plus terrible encore que lui réservait un autre pays plus ingrat et plus infécond. Napoléon ne pouvait par une telle mesure que se faire illusion à lui-même. Après comme avant l'Espagne resta un gouffre toujours béant, dans lequel devaient s'engloutir ses armées comme son argent, 33.870.000 au cours de l'année 1810, 23.188.000 pendant les 11 premiers mois de 1811 (1). « Rien n'était moins définitif que ce prétendu abonnement annuel de 24 à 30 millions que Napoléon paraissait avoir fixé pour la solde (la solde seule) des troupes françaises en Espagne. » (2).

Ce qui est vrai aussi c'est que Napoléon prit trop facilement l'habitude de considérer la guerre comme une bonne affaire, financièrement parlant : et la guerre d'Espagne elle-même avec tous ses déboires ne le guérit point de cette erreur, puisqu'il paraît d'après Mollien (toujours un peu suspect, il est vrai), qu'elle était encore dans toute sa force en 1812 et qu'elle contribua à l'entraîner dans les déserts du Nord. Mollien lui rappelant les inconvénients des emprunts à court terme auxquels on était forcé d'avoir recours, lui montrant que l'opinion publique pourrait en conclure l'existence d'un nouvel arriéré dont elle s'exagérerait l'importance et craindre le renouvellement du désordre des finances, il aurait répondu que s'il entreprenait une nouvelle guerre ce serait précisément dans l'intérêt de ses finances parce qu'elles présentaient quelques premiers symptômes d'embarras, et que c'était par la guerre qu'il les avait rétablies, ainsi que Rome avait conquis autrefois les richesses du monde. Mais peut-être Napoléon a-t-il voulu excuser aux yeux de ses ministres — ou même à ses propres yeux — une entreprise dont il ne pouvait pas, malgré tout, se dissimuler tous les dangers.

Progrès des recettes. — Toutes ces catégories de recettes portèrent les revenus de l'Etat de 684 millions auxquels ils étaient pré-

(1) Etat général des fonds fournis par le Trésor à l'armée d'Espagne en 1810 et 1811, AF IV 1085).

(2) Mollien, Mém. III 92. — Mollien croyait pouvoir évaluer à 350 millions ce que coûtèrent à la France les six années de la guerre d'Espagne, et à 71 millions les envois de fonds du Trésor pendant l'année 1811.

vus pour l'an XIII à 986 pour les 15 mois de l'an XIV-1806, à 720 en 1807, 772 en 1808, 786 en 1809, 795 en 1810 (chiffres donnés par Gaudin), à 954 (prévisions) pour 1811, et ensuite au delà du milliard. Les extensions de territoire contribuèrent certes à ce progrès du revenu public, mais beaucoup moins que l'amélioration du système fiscal et que l'accroissement de richesse de l'ancienne France. Regnauld de Saint-Jean-d'Angely constatait dans un rapport du 24 pluviôse an XIII un heureux retour aux habitudes d'ordre et d'épargne, dont le fisc, en tout temps, ne manque jamais de profiter : « Jetés hors de leur sphère par des mouvements violents, lancés au milieu d'une mer d'illusions, les Français ont reconnu leur erreur : ils ont quitté la chimère brillante et trompeuse après laquelle ils avaient couru, pour revenir à la réalité modeste et assurée qu'ils avaient délaissée aux jours de trouble. Le besoin du travail en a ramené le goût, du moins l'habitude. Le respect de la propriété a fait renaître la résignation aux hasards nécessaires de l'inégalité des biens. »

Quant aux accroissements de territoire, Gaudin a nettement marqué dans son compte rendu du 30 avril 1811 dans quelle mesure les récentes réunions faites à l'Empire entraient dans les augmentations de recettes à prévoir : 105 millions au plus, dont 55 pour la Hollande, 7 pour les Bouches-du-Rhin, les Bouches de l'Escaut et le territoire de Bréda, précédemment réunis, 20 pour les 3 départements hanséatiques, 10 pour les provinces illyriennes, 12 et demi pour les départements de Rome et de Trasimène (1) ; quant au Simplon « il ne peut, par la modicité des facultés de ses habitants, être d'aucun secours pour les finances : le produit de ses contributions ne couvrira même pas les frais de son administration : mais la réunion de ce pays entrait dans le système de nos communications avec l'Italie. » Dans une autre note relative aux 1.030 millions de recettes prévues pour 1812 et visant tous les pays réunis à la France en 12 réunions successives depuis 1792, la part de ces nouvelles annexions se monte à 342.260.044 bruts, 226.389.345 nets, dont 83 de la Belgique, 66 ½ de la Hollande, 38.791.000 des départements hanséatiques, 37 ½ des départements rhénans, 33 du Piémont, 22 ½ de la Toscane, 16 de la Ligurie, 16 ½ des Etats romains, etc. Les nouveaux départements, plus du tiers du nombre total, figurent pour moins d'un tiers dans le total des recettes espérées. Et comme ils coûtaient cher en frais d'administration et de travaux publics, ils finissaient par coûter au Trésor plus qu'ils ne lui rapportaient.

Voici, à titre d'exemple de la marche ascendante des principales

(1) AF IV 1072. — Rome et Trasimène, les 7 départements hollandais et les 3 de l'Elbe, celui de la Lippe, eurent leur administration financière distincte jusqu'à la fin de 1811 : l'Illyrie l'eut toujours.

parties des revenus publics, la comparaison de ces recettes essentielles telles qu'elles étaient prévues pour l'an XIII et pour 1813, en chiffres ronds :

	an XIII	1813
Contributions directes	301.500.000	340.696.000
Enregistrement domaines et bois	185.000.000	206.000.000
Douanes (et sels)	46.000.000	150.000.000
Droits réunis (et tabacs)	25.000.000	220.000.000
Loterie	14.000.000	15.000.000
Postes	10.000.000	12.000.000
Salines de l'Est	3.000.000	3.000.000
Recettes extérieures	30.000.000	30.000.000
Prélèvement sur le produit de la vente des biens des communes	»	149.000.000

Le total, avec les recettes diverses, est de 684 pour l'an XIII et de 1150 pour 1813 : soit 1 milliard, abstraction faite de ce dernier article. qui est une recette extraordinaire.

Les dépenses. — Si, comme il a déjà été dit et comme nous aurons à y revenir un peu plus loin, les budgets impériaux ont beaucoup laissé à désirer sous le rapport de la légalité, de la régularité, et aussi de la clarté, du moins ne peut-on pas leur contester une qualité essentielle et la principale de toutes, la modicité. Des guerres continuelles, des changements incessants de frontières, des administrations nouvelles à installer, un pays désemparé à relever et à réorganiser, que de causes, ou aussi que de prétextes, à d'énormes gonflements de dépenses, et combien de gouvernements eussent succombé à la tentation ! Celui du premier Empereur eut le mérite de dépenser peu, alors que tant d'excuses auraient pu être invoquées pour dépenser beaucoup, et s'il aima trop la guerre, du moins sut-il généralement faire la guerre à bon marché. Attentif à tout, portant sa vigilance jusque sur les moindres détails, ennemi acharné du coulage et du gaspillage, comme le sont les hommes élevés à l'école bienfaisante de la pauvreté, contrôlant tout, épiant, comme dit Mollien (II, 280), les fournitures jusque dans le sac du troupier, Napoléon est arrivé à ce résultat remarquable que ses armées ne lui coûtassent pas, tout compris, depuis le maréchal jusqu'au dernier soldat, plus de 700 francs (1) par homme en moyenne. Mollien rapproche

(1) Mollien, Mém. I, 550 : 600 f. par homme en comptant la solde et l'entretien, 700 en comprenant aussi la fabrication des armes et la remonte. — Dans un rapport du 12 novembre 1806 relatif aux envois de fonds à faire aux troupes françaises de Naples, à l'entretien desquelles le Trésor napolitain ne pouvait suffire, Mollien inclinait à croire que chaque homme devait revenir en moyenne

ce chiffre de celui de 1.400 francs qui aurait été le coût moyen d'un homme de l'armée d'occupation après 1815 : il semble y avoir là quelque exagération, mais les 150.000 hommes de cette armée ayant coûté 150 millions par an, celui de 1.000, du moins, ne saurait être contesté : et la différence est considérable.

Aussi les chiffres des budgets impériaux, soit que l'on considère les prévisions, soit que, comme il est préférable, on considère les chiffres (d'ailleurs eux-mêmes d'exactitude fort contestable) auxquels ils restèrent officiellement fixés après des remaniements parfois nombreux, frappent-ils par leur modicité et leur stabilité relatives : les 15 mois de l'an XIV-1806 devaient avoir 894.240.359 de crédits (loi du 24 avril 1806) et passèrent en dernier ressort (loi du 15 janvier 1810) pour avoir eu 899.985.000 fr. (après 902.148.490) de dépenses : pour 1807 les mêmes données sont respectivement de 720 millions et de 733.880.00, pour 1808 de 730 et de 772.744.000, pour 1809 de 730 et de 786.740.000, pour 1810 de 740 puis de 795 et en dernier lieu de 785 (1), progression fort modérée. 1811, avec une prévision de dépenses de 954 millions, 1812 avec 1.030 millions et 1813 avec 1.150 (on verra tout à l'heure ce que la réalité fit de ces dernières estimations) montent à coup sûr beaucoup plus haut, sans monter encore très haut. Ces chiffres sont les chiffres officiels, ceux que le gouvernement faisait connaître au public, ceux aussi qu'il était dans ses intentions d'appliquer, ceux qui permettent par exemple de voir quelle distribution de ses ressources entre les différents ministères il se proposait d'effectuer : et ce point de vue est intéressant et ne saurait être omis. Mais il serait à coup sûr très éloigné de la vérité de croire que ces programmes aient été exactement suivis et que les dépenses réelles se soient modelées sur les données officielles. L'écart était certainement notable : il est malheureusement difficile de le préciser, dans l'extrême complication et dans les contradictions nombreuses ds comptes du temps, comptes de l'administration des finances, œuvre de Gaudin, comptes généraux du Trésor public, œuvre de Mollien, comptes d'exercices, comptes de gestion, etc. C'est ainsi par exemple que pour les deux ministères les plus dépensiers, ceux qui à une pareille époque attirent tout particulièrement l'attention, celui

à 600 f. et trouvait fort mauvais qu'à l'armée de Naples ce coût fût de 900 f. — D'Ivernois a affirmé au contraire que le coût moyen des armées napoléonniennes était bien de 1.000 f. par homme. Question insoluble étant donnée la difficulté de connaître exactement les effectifs, et, dans ces effectifs, les contingents français. Mais le rapport de Mollien semble probant, et confirme bien ce qu'il dit dans ses Mémoires.

(1) Mollien indique comme crédits ouverts pour ces différentes années des chiffres un peu plus élevés : an XIV-1806, 970.810.000 : 1807, 777.850.000 : 1808, 811.418.000 : 1809, 857.371.000 : 1810, 859.164.000 : 1811, 1.103 millions : 1812, 1.168 millions. Les contradictions de chiffres sont constantes à cette époque.

de la guerre et celui de l'administration de la guerre, que nous réunirons dans un but de simplification sous l'unique appellation de guerre, il est quasi impossible de déterminer des chiffres exacts. A prendre les crédits ouverts on trouve dans les différentes lois successives pour l'an XIV-1806, 390.563.257 : 1807, 321.400.000 : 1808, 335.529.000 : 1809, 340.149.000 : 1810, 350 millions : 1811, 460 : 1812, 520 : 1813, 585 ; mais Mollien donne dans ses Mémoires pour les mêmes dates, et toujours au point de vue des crédits ouverts, 434.072.000, 343.549.000, 378.328.000, 398.286.000, 379.064.000, 506.096.000, 558 millions, 673 millions. L'embarras s'accroît lorsqu'on voit Gaudin affirmer que les dépenses militaires se sont élevées pour chacune des années 1806 et 1807 à 600 millions environ, mais que grâce aux victoires de l'Empereur la guerre n'eut à payer en l'an XIV-1806 que 430 millions au lieu de 460 ½, en 1807 que 338.630.000 au lieu de 483.759.000, en 1808 que 363.384.000, en 1809 que 355.270.000 au lieu de 431.417.000 (1). Toutefois en dépit de ces contradictions reste l'impression très nette de la marche ascensionnelle des budgets militaires, très marquée surtout lorsqu'en 1811 il s'agit de préparer la funeste expédition de Russie, en 1812 de la faire, en 1813 de tâcher d'en réparer les désastres. Dès 1811 Mollien porte à plus de 541 millions la dépense effective de la guerre (2), dont environ 36 millions prélevés sur les fonds spéciaux désignés sous le nom de produits extraordinaires des douanes. Néanmoins il est certain que le vœu de Napoléon, jusqu'à ce qu'il commît la faute capitale de vouloir la guerre de Russie, fut de comprimer son budget militaire. Si tôt qu'une possibilité de désarmer apparaissait, comme par exemple après la campagne de 1809, où Napoléon eut un moment l'illusion d'être maître du continent à tout jamais par son mariage avec une archiduchesse autrichienne, il ne perdait pas un moment pour enjoindre à ses deux ministres de la guerre et de l'administration de la guerre de dresser leur budget de 1810 en prévision de la paix du côté de l'Allemagne, de la guerre seulement du côté de l'Espagne, et de suggérer tous les moyens d'économie en rapport avec cette nouvelle situation « vu l'impuissance où nos finan-

(1) Tableau dressé le 27 janvier 1810 AF IV 1085. — Mollien (rapport du 20 déc. 1809, AF IV 1085), Defermon (Discours au Corps Législatif du 4 janvier 1810) confirment ce fait, avec de légères variantes de chiffres : Defermon trouvait en l'an XIV-1806 495 millions de dépenses militaires, mais dont seulement 428.796.000 furent à la charge du Trésor : en 1808 475, dont 342 seulement payés par le Trésor.

D'Ivernois a allégué que les dépenses militaires dépassaient toujours de 250 millions les crédits à elles alloués : on voit que pendant la période des victoires elles ne les dépassèrent guère et si des dépassements eurent lieu à partir de 1811 il s'en faut de beaucoup que ce soit dans une telle proportion.

(2) Mém. III 108.

ces se trouvent de subvenir à tant de dépenses : » espoir non réalisé d'ailleurs. — La marine varia davantage : 180 millions en l'an XII, 140 en l'an XIII, avec les préparatifs de la descente en Angleterre : 105 à 110 dans les années suivantes, puis relèvement à 155 en 1811, à 159 et 167 en 1812 et 1813.

Si la dette (105.900.000 en 1807 avec les pensions) passe à 148 en 1811, cette grosse différence provient de l'annexion de la Hollande, dont la dette considérable, 78 millions, fut répudiée pour les deux tiers (1) mais inscrite pour un tiers à la charge du Trésor français, qui eut alors à payer outre 62 millions de rentes françaises 26 de rentes hollandaises. Les pensions, surtout les pensions ecclésiastiques, étaient lourdes, et les annexions, avec les sécularisations qui en étaient généralement l'accompagnement, les alourdissaient encore ; 27 millions en 1808, 31.551.000 au 1er janvier 1813 ; par décret du 27 juillet 1808 tous les individus ayant appartenu à l'état ecclésiastique avaient été admis à faire valoir leurs droits à ces pensions même sans justifier qu'ils étaient réunis à leur évêque. Le gouvernement s'efforçait de diminuer le coût des pensions et n'y réussissait pas plus que ceux qui l'avaient précédé ou que ceux qui le suivirent. La loi du 15 juillet 1811 voulut que les pensions civiles fussent réduites par extinction à 3 millions et que jusqu'à réduction à cette somme il n'en pût être créé pour plus de 100.000 fr. par an : elles étaient de 6.131.969 au 1er janvier 1811 et de 5.753.507 au 1er janvier 1813. Avec 4.988.800 de pensions militaires, et 4.225.655 de pensions civiles afférentes aux nouveaux territoires, le total des pensions dépassait 46 millions (46.518.996) au début de 1813. Pour prévenir des abus bien connus un décret du 27 février 1811 concentrait toutes les pensions dans le service du ministère des finances et interdisait à aucun ministre d'en payer sur les fonds de son département. Une loi du 11 septembre 1807 permettait, en cas de services distingués et de médiocrité de fortune, l'élévation jusqu'à 20.000 francs des pensions pouvant être allouées à de grands fonctionnaires de l'empire tels que ministres, maréchaux et autres grands officiers, ou à leurs veuves et enfants (2).

C'est une de ces mesures que les ultra royalistes affectaient de considérer comme ayant seules permis à Napoléon de s'élever et de se maintenir en se procurant à prix d'argent les partisans qu'il n'eût

(1) Ce n'était pas en somme changer beaucoup à la situation : la Hollande avait un déficit considérable et ne pouvait assurer le service de sa dette.

(2) En présentant cette loi au Corps Législatif Delambre orateur du Tribunat alors à la veille de disparaître) faisait un parallèle entre la situation des finances lors de la loi du 15 germinal an XI qui avait fixé un maximum de 6000 et la situation actuelle, et montrait pourquoi une économie rigoureuse, alors nécessaire, l'était devenue moins depuis l'accroissement du revenu public et l'ordre admirable rétabli dans les finances.

pu avoir autrement. Il était de dogme dans ce parti que le gouvernement de l'usurpateur avait été et n'avait pas pu ne pas être un gouvernement très dépensier, forcé qu'il était pour se maintenir de faire peser sur le pays la surveillance constante d'une police nombreuse et de multiplier les fonctions publiques et les gros traitements pour satisfaire le plus possible d'ambitions: et ils rapprochaient à ce propos les dépenses impériales de celles de l'ancien régime en oubliant systématiquement que les prodigieux changements survenus dans l'organisation politique, administrative, judiciaire, auraient dû empêcher de comparer des choses qui n'étaient nullement comparables. C'est surtout lors de la discussion remarquable du budget de 1817 que fut menée par ce parti une vigoureuse attaque contre « cette population de salariés de la nation ... qui regardant la France comme son patrimoine la dévore depuis 25 ans » (1), contre ces préfets, ces conseillers, ces juges, cette centralisation, cette bureaucratie, toutes choses peu faites en effet pour plaire aux hommes qui rêvaient de ramener la France en deça de 1789, mais qui leur étaient particulièrement odieuses lorsque, comme alors, les circonstances les avaient rejetés dans l'opposition et que ce fonctionnarisme servait un ministère éloigné de leurs idées. Bonaparte était naturellement à leurs yeux le principal auteur responsable de ce système de gouvernement doublement désastreux auquel Villèle reprochait d'avoir épuisé la France sans l'avoir cependant jamais, au vrai sens du mot, administrée. « Cet homme, disait l'un d'eux (2), qui disposait des trésors de l'Europe sans cesser d'épuiser la France, sentant le besoin de multiplier ses partisans, ne connaissant d'autres moyens de se les attacher que la cupidité, voulant déguiser l'illégitimité de son trône en l'entourant d'un grand éclat, aimant le gigantesque en tout, dédaigna l'économie et se fit de la prodigalité un système de gouvernement : de là cette multiplicité d'emplois créés pour les hommes, au lieu d'hommes choisis pour les emplois. » Quelques-uns reconnaissaient cependant « que ce gouvernement, prodigue par nécessité, surveillait attentivement toutes les parties du service et par l'ordre et l'économie des détails multipliait ses ressources. » (3) Il y aurait beaucoup à dire sur cette explication trop commode de la popularité de « l'usurpateur » et des dévouements sincères, passionnés même, qu'il inspira. Nous ne pouvons aborder ici un parallèle, d'ailleurs intéressant, mais étranger à notre sujet, des dépenses de l'Empire et de celles de la Restauration ou de celles de l'ancien régime : qui l'entreprendrait aurait tout d'abord à faire

(1) Garnier Dufougeray, 4 février 1817.
(2) Richard, 7 février 1817.
(3) La Bourdonnaye, 1818.

ressortir entre les listes civiles des deux familles impériale et royale des différences assez embarrassantes à expliquer pour les détracteurs systématiques de Napoléon (1), et rencontrerait aussi sur son chemin — tout en rendant justice d'ailleurs au très louable et souvent très efficace désir d'économie de la Restauration — certaines exceptions assez fâcheuses à cette règle (2). Ce qui est ici en question ce sont les dépenses civiles du temps de l'Empire : et elles sont en général remarquables par leur modicité et leur stabilité. Les finances restent à 23 ou 24 millions, et le ministère du Trésor à 8 ou environ: les dépenses ordinaires de l'intérieur se maintiennent à 16 ou 17 millions : le ministère de la justice, un de ceux sur lesquels la censure des ultra-royalistes s'est exercée avec le plus d'aigreur, a subi une majoration un peu plus considérable, étant passé de 21.500.000 en l'an XIII à 29 millions en 1813, après les annexions nouvelles et après certaines améliorations de traitements, notamment par décret du 30 janvier 1811 (3). Les cultes restent aussi à peu près stationnaires : 13 millions en l'an XIII, 15.100.000 en 1808 après création, le 30 septembre 1807, de 6.000 succursales de plus et de 2.400 bourses ou demi-bourses dans les séminaires diocésains, 17 millions en 1813 (4). Aucune de ces administrations ne saurait vraiment encourir le reproche de prodigalité ou de gaspillage.

Les frais de négociations décroissent régulièrement de 11 millions en l'an XIII à 8 et demi en 1811 et après, heureux indice d'un grand progrès dans la facilité des recouvrements et dans l'aisance de la Trésorerie.

Les dépenses totales pour l'instruction publique (aux fonds donnés par l'Etat s'ajoutaient les ressources spéciales de l'Université et

(1) Liste civile de l'Empereur et dotation des princes, 28.300.000 (1811) : liste civile de Louis XVIII et dotation des princes, 1817, 34 millions (dont 5 millions, il est vrai, étaient alors momentanément abandonnés par la liste à cause des grands embarras du Trésor).

(2) Le général Dessoles, rapportant à la Chambre des pairs, le 20 mars 1817, le budget de 1817, et rapprochant les immenses armées de Napoléon de l'armée squelettique de 1817, remarquait que les dépenses *intérieures* des deux ministères de la guerre de 1808 avaient été de 1.936.560, alors que celles de 1817 étaient de 2.297.000 : que le corps des inspecteurs aux revues coûtait en 1808 1.523.587 et maintenant 1.873.720 : celui des commissaires des guerres 2.113.155, et 2.473.271 : la gendarmerie du grand Empire de 1808, 16.398.374, et celle de la petite France de 1817, 16.639.385, etc. Le ministre, duc de Feltre, évita de répondre directement à ces observations embarrassantes et rejeta, en général, tout rapprochement avec l'Empire, sous le prétexte commode, et ici particulièrement inadmissible, qu'alors l'armée vivait aux dépens de l'ennemi.

(3) 22.500.000 en 1810, 28.940.000 en 1811.

(4) Auxquels il faut, comme toujours, ajouter les pensions ecclésiastiques ; environ 31 millions 1/2 en 1813.

le prélèvement du 20e sur les recettes des établissements libres) atteignaient à peu près 6 millions en 1812.

Les travaux publics. — Une des choses qui ont le plus vivement frappé les contemporains de ces guerres incessantes, c'est que les travaux publics, c'est que la reconstitution de la France, qui était bien tout entière au sortir de la Révolution une véritable région dévastée, se sont poursuivis énergiquement malgré la lourdeur des dépenses militaires. Routes dégradées, ponts écroulés ou menaçant chute, bâtiments en ruine, voilà ce que l'on rencontrait à chaque instant: les routes surtout étaient dans état déplorable : il y avait vraiment urgence à réparer les dégradations effrayantes qu'elles avaient subies par suite d'un abandon prolongé et à les remettre « dans l'état qui distinguait autrefois la France pour la facilité des transports et des communications ». (Costaz, 17 floréal an X). Encore le 13 fructidor an XIII Napoléon écrivait qu'« on avait l'air, en traversant la France, de traverser des villes bombardées. » Il considérait comme une de ses tâches les plus essentielles, il faisait consister la gloire de son règne « à changer la face du territoire de son empire : l'exécution de ces grands travaux était aussi nécessaire à l'intérêt de ses peuples qu'à sa propre satisfaction.» (1)— « La bonne situation du Trésor, lit-on dans le Compte de l'administration des finances de Gaudin pour 1808, deviendrait elle-même une véritable calamité pour l'Etat si pour accroître ses moyens les chemins avaient été négligés, les canaux détériorés, les ports envahis, les arsenaux vidés, les travaux de fortification abandonnés, les magasins dégarnis. » Les finances napoléoniennes ne méritèrent jamais ce reproche : les routes recevaient dès l'an XI 10 millions en sus des 15 que devait rapporter la taxe des barrières : celles de la Corniche, du Simplon, du Mont Genèvre, du Mont-Cenis, de Savone à Alexandrie, de Genève à Plaisance, s'ouvraient: les canaux de l'Ourcq, de Saint-Quentin, du Rhône au Rhin, de Nantes à Brest, allaient être commencés ou achevés, d'importants travaux de fortification s'exécuter à Flessingue, à Anvers, à Wesel, à Alexandrie, à Mayence, à Cassel, à Kehl, etc., villes qu'on s'imaginait alors devoir rester à tout jamais françaises, qu'on croyait ne plus pouvoir être jamais exposées à une attaque de l'ennemi, et qu'on ne mettait en état de défense, suivant l'expression malheureuse dont Montalivet se servit dans son exposé de la situation de l'Empire du 29 juin 1811, que pour « garantir la tranquillité de la postérité, et maîtriser ainsi jusqu'aux chances les plus éloignées de la fortune. » Des palais, des monuments, s'élevaient ou s'achevaient dans les grandes villes

(1) Lettre du 14 nov. 1807.

et particulièrement à Paris : Napoléon ne songeait à rien moins qu'à une transformation complète de l'aspect de sa capitale, en y ouvrant des rues qui devaient recevoir les noms glorieux de Rivoli, de Castiglione, des Pyramides, en y jetant sur la Seine les ponts d'Austerlitz, des Arts, Saint-Louis, d'Iéna, en y élevant la Madeleine, la colonne Vendôme, la Bourse, l'Arc de triomphe de l'Etoile, l'Arc de triomphe du Carrousel, en y achevant le Louvre, pour ne parler que des plus imposants parmi les projets qui devaient être menés à bonne fin sous lui ou après lui. Dans son Exposé de la situation de l'Empire du 29 juin 1811, M. de Montalivet, ministre de l'intérieur, comptait 138 millions dépensés en travaux publics dans la seule année 1810 et 154 en 1811 : plus, ajoutait-il avec exagération, que ce qui était employé sous l'ancienne monarchie dans une génération (1) : et récapitulant dans celui du 25 février 1813 toutes les sommes affectées à cet usage depuis l'établissement de l'Empire il arrivait à un total de 1.005.260.433, dont 273 millions pour les routes, 31 pour les ponts, 117 pour les ports, 144 pour les fortifications, 123 pour les canaux, 102 pour les travaux d'embellissement de Paris, 149 pour ceux des autres villes, 62 pour les palais impériaux et bâtiments de la couronne. Toutes ces sommes, bien entendu, n'étaient pas fournies par le budget de l'Etat : la cassette impériale et le domaine extraordinaire y ont contribué dans une proportion difficile à déterminer exactement, mais certainement considérable, surtout pour ces dernières catégories : « C'était, dit Mollien, en partie avec les fonds du domaine extraordinaire que Napoléon avait réparé les habitations royales, au seul mobilier desquelles il avait employé près de 20 millions : qu'il avait racheté et considérablement augmenté les diamants de la couronne : qu'il entreprenait de compléter la construction du Louvre: qu'à côté de quelques monuments d'ostentation il élevait dans Paris divers monuments utiles... » Les budgets municipaux et départementaux en ont également supporté leur part : la loi du 16 septembre 1807 mettait à leur charge certains frais de construction de routes et de canaux, et il avait été nettement indiqué, au conseil d'administration des finances du 10 août 1807, qu'en supprimant les centimes de guerre on avait eu en vue d'encourager les départements pour les travaux utiles à leurs

(1) Présentant au Corps Législatif le budget de 1811, Regnauld de Saint-Jean d'Angely ajoutait à ces indications celle des sommes dépensées en travaux publics en 1808 (100 millions) et en 1809, 110. — Sur les 154.000.000 de 1811, il y eut, nous apprend l'exposé de Montalivet, 40.580.000 dépensés en routes, 18.715.947 en canaux, 5.101.172 en ponts, 22.670.000 furent dépensés en travaux par la guerre, 7 par la marine : 28 le furent à Paris, 20 dans les villes des départements.

territoires et qu'on pourrait les autoriser à s'imposer jusqu'à 5 centimes pour les travaux publics. La loi du 27 déc. 1809 attribua au gouvernement le droit de faire entreprendre aux frais des départements des travaux pour lesquels il n'aurait pas été fait de fonds, ou fait des fonds insuffisants : elle divisait les routes en 3 classes, et mettait celles de la troisième en partie à la charge des départements. Paris (dont Napoléon s'arrogea le droit de régler le budget à sa guise) eut depuis 1807 deux budgets extraordinaires, l'un pour le canal de l'Ourcq et les établissements hydrauliques, l'autre pour les travaux de voirie et de construction, alimentés par l'emprunt : deux fois, par décret du 10 novembre 1807 et par loi du 10 décembre 1808, Paris émit des emprunts de 8 millions chacun, par bons de 10.000 f.: et les trois ponts parisiens (ponts d'Austerlitz, Saint-Louis et des Arts) dont la construction fut décidée par loi du 24 ventôse an IX, s'ils furent achevés avec les fonds publics, furent commencés par des concessionnaires particuliers, qui devaient se couvrir de leurs frais par la jouissance pendant 25 ans des droits de péage : il en fut de même pour le pont d'Iéna dont l'Etat ne fit les frais qu'en partie. Il n'en est pas moins vrai que les 35 à 36 millions inscrits pour les travaux publics à partir de 1807, portés même à 42.400.000 f. en 1813, étaient, vu les circonstances, des sommes considérables, et auxquelles il faudrait ajouter d'ailleurs tout ce qui dans les budgets de la guerre et de la marine représentait des travaux de fortification et d'amélioration des ports : et les orateurs officiels ont péché contre la mesure plutôt que contre la vérité, lorsqu'ils ont célébré avec emphase ces grands travaux inlassablement poursuivis au milieu de ces grandes guerres ; ce fut un des thèmes favoris des panégyristes du maître. « Tandis que Votre Majesté, disait Gaudin en 1807 dans le Compte de l'administration des finances de l'an XIV-1806, devenue par l'ascendant de ce génie qui commande à la victoire l'arbitre du sort des peuples, donnait pour ainsi dire à l'Europe étonnée le spectacle d'une nouvelle création, qu'après avoir dispersé ses ennemis vaincus elle relevait de son bras tout-puissant une nation généreuse et replaçait ainsi entre l'Europe civilisée et les hordes des barbares du Nord l'utile barrière que l'imprévoyance ou la faiblesse avaient laissé détruire... la France voyait les arts fleurir, l'agriculture prospérer, divers genres d'industrie se développer à la faveur d'une abondance de capitaux et d'une modération d'intérêts inconnue aux meilleurs temps de l'ancienne monarchie, les revenus de l'Etat rentrer avec exactitude, le service du Trésor marcher sans embarras... à l'une de nos anciennes limites les Alpes contraintes de s'abaisser pour unir à l'ancienne France une partie de l'Italie... des canaux s'ouvrir pour procurer au commerce des communications

économiques et sûres... » Encore en 1813 Molé présentant le 11 mars le budget au Corps Législatif, faisant allusion à ces canaux, à ces routes, à ces monuments, à toutes ces entreprises « qui de Rome à Hambourg semblaient ne faire qu'un vaste atelier de ce vaste Empire » disait (1) « Si un homme du siècle des Médicis ou du siècle de Louis XIV revenait sur la terre et qu'à la vue de tant de merveilles il demandât combien de règnes glorieux, combien de siècles de paix il a fallu pour les produire, vous répondriez, Messieurs, qu'il a suffi de douze années de guerre et d'un seul homme. » Fontanes donnait à la même idée une expression plus emphatique encore lorsque le 2 nov. 1808, répondant à l'Exposé de la situation de l'Empire par Cretet, il appelait pour la glorification de Napoléon un monument plus digne encore de lui que la colonne Vendôme, un monument dominé par les images de la paix et de l'abondance, représentant non des champs de carnage mais des campagnes fertilisées, non la guerre qui brise les trônes mais la sagesse qui les relève, car « grâce à tout ce qu'il entreprendra pour la félicité nationale, sa renommée de conquérant ne sera dans l'avenir que la plus faible partie de sa gloire ! »

Les budgets de l'Empire. — Si mesurées qu'elles aient été, les dépenses de l'Empire, avec des guerres incessantes, ne pouvaient être ni exactement prévues, ni contenues toujours dans les limites fixées. Un certain flottement était inévitable. Si l'on ajoute à cela la répugnance bien connue de Napoléon pour la participation du pouvoir législatif à l'établissement et au contrôle des budgets on comprendra aisément pourquoi les pratiques incorrectes déjà ordinaires sous le Consulat s'accentuèrent encore sous l'Empire, et pourquoi la forme vicieuse de présentation et de vote des budgets dégénéra plus que jamais en habitude, les garanties constitutionnelles disparaissant de plus en plus. Ces budgets offrent un caractère *sui generis* tout à fait particulier. Chacun d'eux n'est pas l'œuvre d'une loi, mais de plusieurs lois : il y a bien une loi par an (du moins en général, car 1809 dut attendre la sienne jusqu'en 1810, et 1812 n'en eut pas du tout) mais cette loi ne concerne pas un seul budget : elle en prépare de futurs, elle triture et en remanie d'anciens, tout en s'occupant aussi de celui auquel en principe elle se réfère. Ainsi procèdent invariablement les huit grandes lois budgétaires et financières votées pendant l'Empire : celle du 2 ventôse an XIII accorde à cet exercice 284 millions en sus de 400 déjà accordés par la loi du

(1) Ou, plus exactement, on le lui fit dire. Le Moniteur travestit entièrement son langage, et Molé fut tout étonné le lendemain des expressions qu'on lui prêtait.

5 ventôse an XII, fixe le budget de l'an XIII à 684, en recettes et en dépenses, et met 400 millions à la disposition du gouvernement pour le service de l'an XIV : celle du 24 avril 1806 porte à 894.240.359 le budget de l'an XIV-1806 (un an et cent jours) augmente de 16 millions les crédits de l'an XIII, alloue provisoirement 500 millions pour 1807: celle du 15 sept. 1807 renvoie à la Caisse d'amortissement les exercices an IX an XIII pour règlement définitif, fixe à 720 millions le budget 1807, en donne 600 à 1808: celle du 25 nov. 1808 élève à 902.148.600 l'exercice an XIV-1806, à 731.765.686 l'exercice 1807, fait la distribution entre les ministères des fonds précédemment ou nouvellement accordés pour 1808, alloue un crédit provisoire pour 1809 : celle du 15 janvier 1810 revient sur l'an XIV-1806 pour le fixer à 899.015.000, sur 1807 pour le porter à 733.880.000, sur 1808 pour le porter à 740 millions, donne 710 millions à 1810 : celle du 20 avril 1810 en attribue 740 à 1809, 740 aussi à 1810, et alloue 720 à 1811 : celle du 15 juillet 1811 revient encore sur 1808 (772.744.000), sur 1809 (786.740.211), sur 1810 (795.414.000) : enfin celle du 20 mars 1813 revenant encore sur les exercices de 1801 à 1808, qu'on pouvait croire définitivement clos, s'en débarrasse en faisant inscrire 1 million de rentes pour achever leur règlement, car selon l'ironique remarque d'un libelliste de 1814 (PICHON, *la France sous la domination de Napoléon*) il n'était pas rare alors de voir réapparaître après quelques années des dépenses appartenant à des années déclarées closes et soldées, et porte 1810 à 785.060.443, 1811 à 1 milliard, 1812 à 1030 millions, 1813 à 1150. Une très regrettable confusion est l'inévitable conséquence de ces remaniements perpétuels, et voilà pourquoi il est difficile de chiffrer au juste les déficits dont ces lois elles-mêmes attestent l'existence et la fréquence. Chaque budget en traînait pour ainsi dire à sa suite 4 ou 5 autres qui ne restaient ouverts que parce que toutes leurs dettes n'étaient pas encore complètement soldées (1), méthode d'autant plus dangereuse que Napoléon beaucoup trop enclin « à prendre ses désirs pour des espérances et ses espérances pour des réalités » (2) n'était que trop tenté de puiser dans ces budgets arriérés pour créer sur le papier des ressources supplémentaires aux budgets à venir (3).

Elle a trouvé dans le marquis d'Audiffret un censeur particulièrement sévère. « Les budgets qui devraient toujours présenter l'appréciation entière et fidèle des besoins et des ressources de l'Etat, tracer à l'avance la marche des différents services et prescrire les

(1) Mollien, *Mémoires*, III, 59, 69.
(2) *Ibid.* III, 276.
(3) Mollien, on cite un exemple frappant en 1811, *Mém.*, III, 60 et suiv.

règles à suivre par chacun des délégués du pouvoir... n'offraient, pour les revenus comme pour les charges, qu'une expression incomplète et trompeuse qui ne révélait ni les moyens du Trésor ni les dépenses du gouvernement, et qui n'opposait qu'une limite illusoire aux dispositions des ordonnateurs ... Aucun débat contradictoire n'assurait ni la sincérité ni l'exactitude de ses évaluations : aucun assentiment public n'adhérait à son exécution ; le règlement final de ces résultats était une opération livrée à l'arbitraire : le terme s'en éloignait indéfiniment et ne se fixait que par la déchéance. Le défaut d'une époque fixe de clôture des comptes s'opposait à tout rapprochement utile entre des évaluations aussi incomplètes et les opérations réellement exécutées : le retard d'une partie retardait indéfiniment l'apurement de toutes les autres, et le règlement final d'un seul exercice n'avait jamais pu s'accomplir. L'arbitraire et les lenteurs attachés à un système aussi défectueux et aussi incertain embarrassaient la marche de la liquidation, de l'ordonnancement et du paiement des créances, élevaient considérablement le prix des marchés, et imposaient à l'administration tous les préjudices du discrédit. » (1) Cette sorte de flottement dans les budgets, ces chevauchements continuels des exercices les uns sur les autres, entretenaient en effet sur la situation financière une grande obscurité, facilitaient des dépassements de crédits et surtout des atermoiements funestes, les paiements à faire excédant d'ordinaire les recouvrements. On ne l'ignorait pas, et l'impression produite sur l'opinion, toujours portée à croire le désordre plus grand qu'il n'était en réalité, était fâcheuse. Saint-Aubin, témoin nullement malveillant à l'origine, plus tard devenu tel, (2) pourra parler dans ses *Annales de la session* 1817-18 « de ces malheureux arriérés qui jusqu'en 1814 avaient constamment traîné chaque année, ouvertement ou sourdement, à la queue de nos budgets et comptes-rendus, et dont on ne pouvait se débarrasser que par des banqueroutes déguisées sous diverses formes ou dénominations » et la Cour des comptes se plaindra (3) « que depuis l'an VIII (jusqu'en 1814) il n'y ait eu aucun compte d'exercice définitivement apuré, Obscurité, prolongation indéfinie des exercices, allocations insuffisantes, prévisions empreintes d'un optimisme exagéré, partant déficits, sont incontestablement des défauts des budgets napoléoniens. S'il fallait en croire d'Ivernois, il n'y aurait pas eu une seule année sous

(1) Système financier de la France, t. II, p. 451, 490, 493, 499, etc.

(2) Il applaudit vigoureusement au 18 brumaire et entra au Tribunat, d'où il fut éliminé lors de la première épuration pour des motifs qu'il est difficile de préciser. Il était considéré comme faisant partie du groupe Benjamin Constant, Bailleul, etc.

(3) Versements de la Chambre des Députés, C. 66.

l'Empire où les recettes n'aient été de 3 ou 400 millions inférieures aux dépenses. Une semblable allégation ne soutient pas l'examen. Mais d'autre part ce serait une exagération dans l'autre sens que de prétendre qu'il y ait eu toujours équilibre. Il y eut au contraire toujours de l'arriéré : il y eut des embarras : jamais, sinon de 1806 environ à 1810, la marche du Trésor ne fut vraiment facile : comme l'a dit Mollien pour 1811 (1) ce n'était que par des expédients de crédit qu'on parvenait à entretenir l'aisance de la trésorerie. Le gouvernement royal ne dépassait pas beaucoup la vérité quand en 1814, par l'organe du chancelier Dambray, il proclamait que si le précédent gouvernement se présentait avec une apparence d'ordre et d'exactitude, au fond cependant l'équilibre n'avait été que fictif, et que le budget des recettes et des dépenses avait été altéré par une foule d'inexactitudes, et même, ajoutait-il, de faussetés : il exagérait seulement en portant beaucoup trop haut, comme on le verra plus loin, le chiffre de ces arriérés. De quelque façon qu'on essaie de déguiser les choses ces arriérés traînent inévitablement l'emprunt à leur suite, et ces expédients dont parlait Mollien sont des emprunts (2). Mais il faut reconnaître que jamais gouvernement n'a été aussi vigilant à éviter ou, si l'on veut, à dissimuler, ce procédé qui s'appelle l'emprunt.

Napoléon et l'emprunt. — L'originalité du gouvernement napoléonien fut en effet d'avoir toujours professé une antipathie invincible pour l'emprunt, d'avoir toujours protesté qu'il n'y aurait jamais recours, et même, ce qui est plus rare, d'avoir en effet tenu parole, au moins en ce qui concerne les emprunts publics et avoués. L'esprit de Napoléon avait été fortement frappé des deux catastrophes successives de l'ancien régime et de la Révolution, l'un succombant sous le poids des emprunts, l'autre s'enlisant misérablement dans les fondrières du papier-monnaie, et il s'était juré que, quoi qu'il arrivât, jamais son gouvernement n'irait risquer de se briser contre l'un ou l'autre de ces écueils redoutables. Il saisissait volontiers toutes les occasions de faire à ce sujet les plus énergiques déclarations de principes : ainsi dans le préambule du décret du 29 déc. 1810 sur le monopole du tabac il consacrait tout un passage à condamner « ce moyen à la fois immoral et funeste, qui impose à l'avance les générations futures, qui sacrifie au moment présent ce que les hommes

(1) *Mém.*, III, 55. — On pourrait d'ailleurs relever aussi dans ses Mémoires quelques assertions contraires.

(2) M. Poinsard, dans un article des Annales de l'école des sciences politiques (1890) sur le *Crédit public et les emprunts sous le Consulat*, a soutenu la thèse que Bonaparte a, en réalité, emprunté beaucoup. Il a emprunté, certes : mais il est très exagéré de prétendre qu'il ait emprunté beaucoup.

ont de plus cher, le bien-être de leurs enfants : qui mine insensiblement l'édifice public et condamne une génération aux malédictions de celles qui la suivent. » Dans les pires embarras de la fin du règne comme dans les temps de prospérité, le mot d'ordre fut le même : ni l'emprunt qui consomme l'avenir, ni le papier-monnaie qui est le plus grand ennemi de l'ordre social (1). Napoléon a tenu parole, et de tous les gouvernements que la France a connus, le sien est absolument le seul qui n'ait pas émis d'emprunt — d'emprunt officiel. Le fait est assez étonnant, même assez merveilleux, pour être tout d'abord mis en pleine lumière : et il convient de l'en louer — malgré les graves réserves que nous allons nous-mêmes être obligés de faire dans un instant — car c'est toujours chose louable que de ne pas céder à la tentation facile de grever l'avenir pour sortir d'embarras dans le présent.

Aussi, déduction faite des 26 millions qui furent conservés de la dette hollandaise, la dette publique ne s'accrut-elle qu'en quantité fort restreinte pendant l'Empire : il existait en l'an XII 45.180.624 franc de rentes 5 % consolidées, il en existait 63307.637 lorsque l'Empire s'écroula le 1er avril 1814, (2) et cette augmentation de 18 millions, si faible étant donné que ces dix années ont été dix années de guerre, provenait uniquement de la continuation des liquidations de dettes anciennes, et pour une moindre part de quelques inscriptions de dettes de départements nouvellement réunis (3) et de *remise* (mais non pas d'*émission*) de 1 million de rentes aux créanciers des années antérieures à 1810. Encore une fois il faut approuver cette répugnance extrême à endetter la France. On a maintes fois remarqué que la grande lacune du système financier napoléonien fut l'absence de tout crédit public, et l'impuissance ou l'indifférence à le fonder. Le fait est vrai, mais il importe de remarquer que ce gouvernement fut cependant pour quelque chose dans le magnifique développement du crédit public qui suivit sa chute. Son absten-

(1) Napoléon au Corps législatif, 19 déc. 1813.

(2) Voici quelques chiffres intermédiaires : 1er janvier 1806, 48.794.286 de rentes consolidées ; 1er janvier 1810, 56.730.383. Avec environ 16 millions de rentes viagères et 31 millions de pensions dont 25.700.000 de pensions ecclésiastiques, 3 de pensions civiles et 2 de pensions à des veuves de militaires, le total de la dette est au 1er janvier 1810 103.956.886 (AF IV 1086). La loi du 15 juillet 1811, relative au budget de 1811, porte, abstraction faite de la dette hollandaise, 62.300.000 de rentes perpétuelles, 16.300.000 de rentes viagères, 38.900.000 de pensions dont 28.900.000 d'ecclésiastiques.

(3) Ainsi, pour totalité ou pour partie, la dette du Piémont, de la Ligurie, de Parme et Plaisance fut incorporée à la dette française, lors de la réunion de ces contrées. Il s'agissait à ce titre en l'an XII d'une somme de 3.177.277 : en 1808 ce n'était plus que 2.244.000. La charge était petite en comparaison de l'allègement du fardeau fiscal de l'ancienne France par suite de ces agrandissements.

tion systématique avait évité le péril de l'user ou de le fatiguer, et sans doute le comte Corvetto aurait eu plus de peine à tant inscrire sur le Grand Livre si avant lui Napoléon n'en avait laissé les pages blanches.

Comme Napoléon s'est toujours montré très fier de cette abstention, ce fut un des sujets les plus exploités par les panégyristes du grand empereur que cette absence de tout appel au crédit, et que ce saisissant contraste avec l'Angleterre qui, multipliant les emprunts, courait, croyait-on, tout droit à la ruine. On l'a répété d'autant plus que cette conviction était alors parfaitement sincère et absolument unanime, et qu'en développant ce thème on ne croyait pas seulement plaire au maître mais aussi rendre hommage à la vérité. « Les revenus de l'Etat, dit Gaudin dans le Compte de l'administration des finances de l'an XIV-1806, tels qu'ils ont été réglés pour 1806, suffisent à tous les besoins de l'année courante : et il n'échappera à personne que pour la même année l'Angleterre, déjà surchargée d'impôts, est encore forcée d'ajouter un nouvel emprunt de plus de 400 millions à la dette immense sous le poids de laquelle elle doit succomber un jour, en consommant la ruine de tous ceux qui séduits par de trompeuses apparences auront eu l'imprudence de lui confier leurs capitaux... » Montalivet, 21 juin 1811 : « L'Angleterre doit chaque année de guerre emprunter 800 millions... Elle a proclamé le principe de la guerre perpétuelle : c'est comme si le chancelier de l'échiquier avait annoncé qu'il proposera dans quelques années le bill de la banqueroute. »

Fremin de Beaumont au Corps Législatif, le 15 janvier 1810 : « En France le premier article du budget présente 111 millions de francs pour les intérêts de la dette du plus riche empire de l'univers... L'Angleterre accablée sous le poids énorme de sa dette publique l'accroît chaque année par de nouveaux emprunts... Elle montait en 1801 à 11.753 millions de francs de notre monnaie. Elle doit être aujourd'hui de 20.769 millions et les intérêts de 736, qui doivent être acquittés par des impôts permanents... Le 4 mars 1807 le Parlement anglais a voté un emprunt de 276 millions de francs, 455.400.000 pour la taxe de guerre... Dans votre session de 1807 vous avez adopté la loi qui a supprimé les 10 centimes additionnels pour les frais de la guerre, montant à 20.857.147. Le 2 juin 1808 le Parlement vota un emprunt de 184 millions et 460 pour la taxe de guerre : en 1808 le gouvernement ne vous proposa aucune augmentation dans vos contributions. Dans la séance du 13 mai 1809 le Parlement a fait un emprunt de 253 millions et voté pour la taxe de guerre 437 : aucune de vos contributions n'a été augmentée en 1809. »

C'était certes une singulière erreur que de prendre pour le signe

avant-coureur de la ruine imminente de l'Angleterre ce qui était précisément la preuve et la cause de sa force, et de la croire perdue par son propre crédit, alors que ce fut ce crédit qui lui permit de triompher de son formidable adversaire. Mais on s'explique cette erreur si l'on songe que les précédents manquaient alors pour permettre de juger de l'énorme puissance du crédit public chez les nations qui savent en faire un emploi mesuré et légitime, et qu'on n'avait sous les yeux que l'exemple de la monarchie française détruite par l'abus qu'elle en avait fait. Ses dangers étaient connus : ses bienfaits ne l'étaient pas encore.

A ces parallèles entre la France et l'Angleterre les pamphlétaires au service de celle-ci, notamment d'Ivernois, répondaient en en faisant d'autres où le peu de crédit du gouvernement français était ironiquement rapproché de la confiance inébranlable qu'avaient les capitalistes dans la Grande-Bretagne. Pour eux si Napoléon n'empruntait pas c'était parce qu'il n'ignorait pas l'impossibilité pour lui de faire réussir un emprunt, et cette abstention si complaisamment vantée n'était au fond qu'impuissance. « Qu'il essaye d'emprunter cette année (écrivait d'Ivernois au commencement de 1812) autant de millions de francs que la Grande Bretagne empruntera de millions de livres sterling, cette seule annonce suffirait pour mettre tous les capitalistes en fuite. C'est là qu'on peut l'attendre de pied ferme avec certitude de le voir honteusement repoussé. Mais il ne s'y hasardera point, car sous le rapport des emprunts, déjà rentré dans l'ornière des gouvernements réguliers, *l'homme aux prodiges* se voit forcé comme eux de consulter l'opinion publique avant de faire le moindre appel aux prêteurs.» Et ici les Anglais étaient injustes à leur tour : quoiqu'il ne donnât pas aux capitaux toute la sécurité nécessaire, quoique son gouvernement essentiellement despotique, ennemi de tout contrôle, enclin aux aventures, ne fût pas de nature à leur inspirer pleine confiance, Napoléon jusqu'au moment des revers exerçait assez de prestige et avait des finances en trop bon ordre pour trouver auprès des prêteurs un accueil aussi dédaigneux que le disait d'Ivernois : d'autre part, l'aisance publique avait fait assez de progrès, et les emplois offerts à l'épargne étaient trop peu nombreux (1) pour qu'une émission de rentes faite par lui dût être considérée d'avance comme condamnée à rester sans souscrip-

(1) Cretet se plaignait (lettre du 15 nov. 1806, AF IV 1071) que les capitaux se pressassent sur la place et restassent sans emploi. Les ventes de biens nationaux, à peu près terminés, n'offraient plus guère d'écoulement aux capitaux disponibles : les valeurs industrielles étaient encore à peu près inexistantes, et la spéculation se rejetait sur les rescriptions bataves, les valès d'Espagne, les eaux-de-vie de Bordeaux et de Barcelone, les cotons du Portugal. » (Bulletin de police du 5 juillet 1806). Cf. de Lanzac de Laborie, VI, 239.

teurs. La vérité est que Napoléon aurait craint d'exposer son crédit à être discuté, peut-être sous-estimé, et que l'importance capitale qu'il attacha toujours à maintenir la rente française à de hauts cours lui interdisait de risquer de la faire baisser par des émissions nouvelles. De plus il ne lui échappait point qu'un gouvernement qui emprunte sollicite par cela même le concours de l'opinion et se met par conséquent dans une certaine mesure sous sa dépendance : or il était de ceux qui se piquent de la dominer, de la diriger, et non pas de la suivre. Son orgueil trouvait enfin son compte à ce qu'on pût dire de lui qu'il faisait la guerre sans emprunt, comme jadis l'emprunteur Necker avait mis le sien à faire dire qu'il avait trouvé le secret de la faire sans nouveaux impôts. Mais le naïf Barbé-Marbois était à coup sûr très mauvais courtisan quand il écrivait en l'an X, au moment des grands relèvements et des grandes prospérités, que « le fil des emprunts était coupé. » (1) Napoléon tenait à ne pas emprunter : il devait être peu flatté d'entendre dire qu'emprunter était hors de son pouvoir.

On ne saurait contester cependant qu'une tendance très marquée et très persistante du caractère de Napoléon devait le rendre assez suspect à des prêteurs eventuels : c'était son habitude, explicable par tous les scandales dont il avait été témoin pendant le Directoire, de voir d'un œil défavorable quiconque avait à réclamer de l'argent au Trésor public. Les préjugés de son enfance et de sa jeunesse contre les fournisseurs et contre les hommes à argent ne s'effacèrent jamais complètement de son esprit. Il aimait à faire attendre, à rogner sur les notes, à se débarrasser assez cavalièrement des dettes anciennes. Il avait, dit Mollien, « du goût pour les expédients qui retardent les paiements. » Il était persuadé que le meilleur économe des deniers de l'Etat était celui qui les disputait le plus âprement à toutes les réclamations. Il n'était pas aussi convaincu que Mollien (I, 331) qu'un gouvernement qui se dispense de payer régulièrement quelques dettes se prépare une perte décuplée par l'inévitable renchérissement de tous ses marchés. Il aimait de temps en temps à « nettoyer » (2) son arriéré et n'était pas très difficile sur les moyens de procéder à cette lessive. Il était trop enclin à croire que ne point payer était un moyen de ne plus devoir. A la fin de

(1) Lettre du 7 vendémiaire an X, AF IV 1087. — Il renouvelle la même bévue dans une autre lettre du 3 vendémiaire an XIV (AF IV 1082) où il déclare les emprunts impossibles.

(2) C'est une expression qui revient souvent sous sa plume. En prairial an XIII il veut employer 60 millions de biens nationaux à *nettoyer* tout ce qu'il peut devoir des années IX, X, XI, XII et XIII (Corresp. X 582). Un peu plus tard ce seront les Bons de la Caisse d'amortissement qui seront employés à ce nettoyage.

1809 il réduisait de sa seule volonté et sans le dire à 200.000 fr., puis à 150.000 par mois, la pension de 7 millions et demi par an imprudemment promise à Charles IV à Bayonne : c'était, il est vrai, à titre provisoire. Par loi du 20 mars 1813 il se débarrassera de tout l'arriéré des budgets de 1800 à 1809 par la seule inscription de 1 million de rente, comptée comme faisant un capital de 20 millions, alors que la rente n'était qu'à 74 et que la somme due était au moins de 30 ; il répondait aux objections que ces créances n'appartenaient plus aux propriétaires primitifs et qu'elles avaient été acquises à vil prix. Colbert et Sully avaient raisonné de même, mais c'était précisément un des actes regrettables de leur administration, et Mollien a raison de dire qu'en s'acquittant mieux de cette dette, qu'il aurait été aussi facile que juste de faire disparaître, Napoléon aurait enlevé à ses fournisseurs un juste sujet de mécontentement et plus tard à ses ennemis prétexte à une accusation qui fut démesurément grossie. Mais entre cette tendance pour ainsi dire instinctive et une politique arrêtée la différence est grande et Gaudin l'a très bien fait ressortir à propos de l'acte le plus grave que l'on puisse reprocher à Napoléon en cet ordre d'idées, la consolidation forcée de 1813 : il ne nie pas qu'elle ait été un tort, mais « la justice eût voulu qu'on ne l'exagérât point en supposant un système là où il n'y avait eu réellement qu'une exception, déterminée, sinon justifiée, par des circonstances qui sortaient de l'ordre commun. Le reproche à faire à son gouvernement n'était pas de s'être joué de ses engagements qu'il a généralement remplis, mais plutôt la pernicieuse habitude de soumettre la plupart des comptes de fourniture à des investigations dont le résultat était toujours suivi de retranchements. » Et des observateurs équitables étaient même frappés de voir combien Napoléon était exact payeur de cette dette publique qu'il était si tenté de rogner : l'économiste italien Pecchio en a exprimé ainsi son étonnement (1) : « C'est une singularité morale que de voir ce potentat, qui vis-à-vis des cabinets de l'Europe ne respectait aucun traité, conserver religieusement les engagements pris envers ses peuples pour le paiement de la Dette publique. Lui qui visait toujours à remplir le Trésor, il assura à la Dette une situation privilégiée et la première place dans le budget de chaque année : lui enfin qui au moment de sa chute employait toutes les ressources, il n'osa pas étendre la main sur ce fonds et continua à vénérer l'idole qu'il avait élevée. » Et là est bien en effet la vérité.

Il ne faut pas objecter à cette manière de voir le décret du 25

(1) *Essai historique sur l'administration financière du royaume d'Italie*, 1826.

février 1808 sur la liquidation de la dette publique, non publié au Bulletin des Lois, qui obligeait la direction générale de liquidation à achever son œuvre pour le 1er janvier 1810 (terme ensuite reporté au 1er juillet) et frappait de déchéance les demandes non instruites à cette date. En réalité ce décret (que rien ne prouve avoir été rendu pour surprendre certains créanciers) n'était pas inspiré par le désir de supprimer quelques créances, mais par celui d'en finir avec une liquidation qui s'éternisait. La marche du gouvernement en était entravée et la fraude y trouvait son compte ; comme le disait Defermon au Corps Législatif le 4 janvier 1810 « les vérifications du service de quelques compagnies de fournisseurs ayant fait reconnaître que ces derniers avaient grossi leurs réclamations de plusieurs millions de pièces fausses on a dû porter dans l'examen des autres services l'attention la plus sévère : et lorsque les entrepreneurs ont eu à redouter que l'on démasquât leurs brigandages, ils ont aussi cherché les moyens de ralentir la marche des travaux de la liquidation... Il fallait donc ou laisser se prolonger indéfiniment la liquidation générale, ou y mettre un terme en réglant toutefois de la manière la plus équitable ce qu'il était possible de faire pour les créances non encore liquidées. » C'est d'ailleurs ce qu'avaient déjà dit Cretet en présentant au Corps Législatif le 12 avril 1806 le projet de budget de cette année : « Il est bien désirable que ce triste héritage de l'ancien gouvernement soit enfin connu, et que les finances de l'empire soient débarrassées des incertitudes qui enveloppent tant de prétentions réduites aujourd'hui à des résultats probablement très faibles » et le tribun Arnould qui le 4 germinal an XI avait souhaité voir balayer promptement « ces restes malheureux du désordre de nos finances » et cesser « d'assiéger le bureau de liquidation par une foule de faibles parties prenantes qui consomment un temps précieux pour eux et pour la société en général. » Le décret du 25 février 1808 ne fut que l'accomplissement de ce vœu très naturel, et il a fallu une exagération singulière pour qualifier cet acte de bonne administration, comme fit d'Ivernois, de banqueroute la plus vaste dont fasse mention l'histoire du règne de Napoléon, et en comparaison de laquelle celle des deux tiers ne fut que bagatelle ! Mais d'Ivernois s'est d'ailleurs réfuté lui-même en avouant que cette prétendue banqueroute passa pour ainsi dire inaperçue : et telle est bien en effet la vérité. (1)

(1) Pasquier a employé le même mot : « Banqueroute mal dissimulée, dit-il, jusqu'au jour où cette liquidation fut enfin consommée par un décret de déchéance qu'on n'osa pas publier officiellement. » L'expression est dure et elle est injustifiée.

Par une singulière ironie des choses ce décret de 1808 qui servit aux royalistes d'arme contre l'usurpateur fut invoqué en même temps par le gouverne-

Pour rester dans la note juste, il conviendrait de dire plus simplement que Napoléon étant décidé à ne jamais faire appel au crédit n'attachait point d'importance aux choses qui pouvaient fournir prétexte à la malveillance, et qu'en conséquence il s'inquiétait peu de faire attendre des paiements, de consolider en rentes au pair, de trop rogner sur des factures.

Ce fut d'ailleurs une faute que ce mépris pour le crédit, et quand vinrent les mauvais jours il put regretter son erreur. Sans aller jusqu'à dire avec le duc de Lévis que sa chute fut peut-être moins due à ses fautes politiques et militaires « qu'à sa déloyauté financière, qui le priva des ressources avec lesquelles il aurait pu les réparer » on peut regretter cet éloignement systématique pour une pratique qui peut, certes, être dangereuse, mais qui peut aussi être salutaire. Le crédit est une ressource : et il peut être aussi un frein. Un gouvernement qui emprunte est tenu par là même à de certains ménagements, à une certaine prudence. Si Napoléon avait dû financer ses guerres par l'emprunt, son histoire serait sans doute moins merveilleuse, mais elle serait aussi moins tragique.

Les fonds publics sous l'Empire. — De toutes les considérations qui le détournèrent de faire appel au crédit la plus puissante fut sans doute sa répugnance à risquer de faire baisser les fonds français en en augmentant la quantité. Ce fut toujours un principe invariable de sa politique qu'il fallait qu'il y eût en circulation une certaine quantité de fonds d'Etat, étant bon et avantageux que les fortunes particulières se sentissent liées à la fortune publique, et que, comme avait le tribun Costaz (26 floréal an XI) « il y eût des hommes ayant un intérêt direct, immédiat, à la stabilité et aux succès du gouvernement, et disposés à venir à son aide dans les circonstances difficiles... : » mais il fallait aussi qu'il y en eût peu, afin que le marché fût toujours facile à observer, à surveiller, et, au

ment de Louis XVIII pour repousser certaines des réclamations des sujets étrangers contre la France : Richelieu (lettre à Noailles, 12 avril 1817) affirmait sa validité et rappelait que les créanciers qu'il concernait y avaient adhéré et renoncé depuis longtemps à toute réclamation. « Lors de la signature des traités de ces créances n'étaient plus censées exister et les traités ne les ont pas fait revivre. » (Polovtsoff, Correspondance diplomatique, I, 112).

Cette affaire des déchéances a donné lieu a des attaques contre Napoléon singulièrement dénuées de fondement. Ainsi un décret très nécessaire du 11 octobre 1812, décidant que toute liquidation faite avant le 1er janvier 1807 et non encore réclamée serait considérée comme nulle (encore laissait-il quelque moyen de se pourvoir contre cette nullification) est considéré par M. des Cilleuls (*Les apparences et les réalités dans les budgets et comptes de l'Etat de l'an VII à l'an XIII*, Revue de science et de législation financière, 1904) comme un moyen illicite de se débarrasser de certaines dettes. C'était tout autre chose.

besoin, à maîtriser : que la quantité des rentes négociables ne dépassât jamais certaines limites, et tendît plutôt à diminuer : qu'à la moindre apparence de baisse tout fût prêt pour contrecarrer les efforts de ces baissiers, en qui il s'obstina toujours, malgré les leçons que Mollien prétend lui avoir données, à voir des ennemis du gouvernement, des complices de l'Angleterre, contre lesquels toutes les armes étaient légitimes (1). Son but essentiel fut de maintenir la rente française à des cours aussi élevés que possible : il y voyait l'honneur de son gouvernement engagé, l'expression la plus sincère et la plus précieuse de la confiance et de la satisfaction de l'opinion : une victoire sur les baissiers lui faisait autant de plaisir qu'une bataille gagnée : et ce lui fut constamment une douleur amère que d'être obligé de constater l'extrême infériorité du crédit français par rapport au crédit britannique et de ne pouvoir faire cesser ce que M. Stourm a appelé avec un singulier bonheur d'expression « l'injure anonyme que lui adressait la Bourse ». Toute sa politique en matière de crédit dériva de ces idées simples.

A deux reprises différentes deux lois importantes, celles des 21 floréal an X et 15 juillet 1811, prétendirent fixer à la quantité des cinq pour cent consolidés d'infranchissables limites, ou tout au moins, s'il arrivait que les circonstances forçassent à les dépasser, les y ramener à bref délai par un amortissement énergique : les chiffres diffèrent, 50 millions en l'an X, 80 millions en 1811, parce que dans l'intervalle la continuation des liquidations a amené quelques inscriptions nouvelles et surtout parce que la dette hollandaise est venue (du moins pour partie) s'ajouter à la dette française : mais le point de vue reste exactement le même.

Mieux que ces lois une habitude constante du gouvernement empêcha l'accroissement trop sensible de la quantité des rentes négociables ; ce fut de faire passer des rentes entre les mains d'établissement publics, privés de la faculté de vendre. Dotait-il ses compagnons d'armes, Napoléon aimait à le faire en leur distribuant des rentes 5 % frappées d'inaliénabilité : c'est ainsi qu'après la brillante campagne de 1807, gratifiant de grosses sommes plusieurs maréchaux ou généraux, il leur donna 5.450.000 en argent, à charge pour eux d'acheter des hôtels à Paris, et pareille somme en rentes 5 % inaliénables, au cours de 85 (2). La plupart des immeubles affec-

(1) « Je ne veux, disait-il, gêner l'industrie de personne : mais comme chef du gouvernement actuel de la France je ne dois pas tolérer une industrie pour qui rien n'est sacré, dont le moyen habituel est la fraude et le mensonge, dont le but est un profit plus immoral encore que celui qu'on cherche dans les jours de hasard, et qui pour le plus médiocre profit de ce genre vendrait le secret et l'honneur du gouvernement lui même si elle pouvait en disposer. — Sur ses discussions avec Mollien à ce sujet, voir p. 243 et suiv.

(2) Lettre au prince de Neufchatel, 23 sept. 1807. Correspondance, XVI 52

tés à la Légion d'honneur, aux sénatoreries, etc., furent transférés par décret à la Caisse d'amortissement qui leur remettait en échange les rentes dont elle était toujours pourvue par les rachats qu'elle pratiquait en Bourse : ainsi un décret du 6 février 1809 faisait céder 1.500.000 fr. de rente par la Caisse d'amortissement à la Légion d'honneur qui lui transmettait la propriété de domaines d'une valeur de 25 millions, à négocier par elle en détail. Une longue application de cette politique avait fini par réduire à un peu plus de moitié des rentes existantes celles qui, appartenant à des propriétaires particuliers, pouvaient apparaître sur le marché ; ainsi à la date du 21 déc. 1809 sur 56.730.583 fr. de rentes inscrites la part des propriétaires particuliers français n'était que de 32.927.267 : celle des étrangers était évaluée par aperçu à 5 millions : tout le reste se partageant entre des établissements tels que la Caisse d'amortissement, la Légion d'honneur, le Sénat, la Banque de France, l'Université, etc., était, au point de vue des transactions en Bourse, à peu près comme s'il n'existait pas : (1) et Fremin de Beaumont, président de la commission des finances du Corps Législatif, pouvait se féliciter, dans son rapport du 15 janvier 1810, de ce que si la dette approchait de 60 millions, chiffre d'ailleurs n'excédant nullement la proportion dans laquelle il peut convenir que les fortunes particulières se rattachent à celle d'un grand Etat, il n'y en eût guère que 44 (encore allait-il un peu trop loin) qui fussent susceptibles de négociation (2). D'où le mot ironique de d'Ivernois

(1) Napoléon songea même (note du 17 ventôse an XIII) à stipuler que le Sénat ne pût, de 10 ans, vendre les rentes qu'il aurait acquises, et que même après ce délai l'aliénation n'en pût être autorisée que de concert avec la Caisse.

(2) Division de la propriété des rentes 5 % au 21 déc. 1809 :

Propriétaires français	32.927.267
Propriétaires étrangers	5.000.000
Caisse d'amortissement	2.138.441
Banque de France	1.749.198
Mont de Piété	250.143
Sénat	1.284.263
Légion d'honneur	6.186.348
Invalides de la marine	564.147
Caisse d'épargne	1.185.497
Caisse des employés et artisans	97.962
Université impériale	400.000
Etablissements publics et religieux de Paris	714.747
— — — des départements	1.831.219
Prince Borghèse, majorat de Guastalla	500.000
Maréchaux et généraux	282.339
Majorats	137.972
Société Voomberg	1.469.983
Caisse générale du Trésor	11.007
(AF IV 1072). Total	56.730.583

Il en fut ainsi jusqu'au bout. Des 63.933.193 f. de rentes consolidées existant

que la Caisse d'amortissement de Napoléon amortissait la dette en la faisant passer en main-morte, c'est-à-dire en la rendant immortelle : en faisant disparaître les rentes de la place mais non pas du Grand Livre.

Pour Napoléon c'était déjà beaucoup que de les faire disparaître de la place : et on n'a pas assez remarqué qu'il y a réussi dans une mesure assez notable. Nous connaissons, par les comptes de l'administration du Trésor public, la quantité des mutations de rentes faites chaque année (1) : or il résulte du chiffre des mutations de rentes faites cessions que le *fonds flottant*, ce terrible fonds flottant si détesté et si redouté de Napoléon, considérable au début, alla en diminuant ; en l'an X 20.062.294 f. de rentes étaient transférées de la sorte, et l'an XI 28.591.112 ; en 1807 ce n'était plus que 19.447.366, en 1810 que 14.837.299: en 1811 que 14.532.914.

En second lieu un autre principe invariable de la politique financière napoléonienne fut de s'efforcer de « maîtriser » (2) les cours de la rente, et de consacrer à cette œuvre tous les efforts du gouvernement et des établissements qu'il tenait sous sa dépendance, Banque (3), Caisse d'amortissement, Caisse de service, domaine extraordinaire. Comme sous le Consulat, les interventions en Bourse furent fréquentes, sinon continuelles, toujours avec peu de succès : le vœu le plus cher de Napoléon, ne point voir sa rente tomber au-dessous de 80, ne fut que rarement satisfait.

La proclamation de l'Empire laissa la Bourse assez froide, en dépit de la garantie que l'hérédité semblait assurer à l'ordre nouveau : 57, 58, 59, tels sont les cours ordinaires du printemps et de l'été de l'an XII, avec tendance même à un recul à 56, 55, 54 : évidemment le public ne voit pas sans inquiétude l'aventureux projet de descente en Angleterre. L'an XIII présente des cours un peu meilleurs : on note parfois celui de 62. La grande crise financière

au 1er avril 1815, 23.914.314 étaient immobilisés, 39.355.255 seulement appartenaient à des particuliers français (AF IV 1934).

(1) Du moins pour la plupart d'entre elles. Je n'ai pas trouvé les chiffres des années 1812 et 1813.

(2) *Maîtriser* encore plus que relever. Il est arrivé en effet quelquefois à la Caisse, et notamment en l'an XIII, de combattre la hausse par quelques ventes, comme elle cherchait à arrêter la baisse par des achats : car la hausse elle-même était vue parfois avec défiance, comme, pouvant entraîner la baisse par contre-coup. « Une hausse artificielle, écrivait Mollien le 5 floréal an XIII, présage infailliblement un mouvement en sens contraire. — C'est la fixité habituelle des cours qui garantit leur progression ultérieure et l'amélioration parallèle du taux de l'escompte ... » (AF IV 1074).

(3) La Banque était en effet officiellement invitée à joindre ses efforts à ceux de la Caisse d'amortissement et de la Caisse de service pour le maintien du cours des fonds publics (et aussi des actions de la Banque de France. Le 13 sept. 1808 son conseil décidait de consacrer 5 millions à cette œuvre (AF IV 1071).

de l'an XIV ramène un instant à 52, 53, 54, et il ne fallut rien moins qu'Austerlitz et Presbourg pour reconquérir celui de 60 à 62. 65 à 66 sont les cours ordinaires en juin et juillet 1806 : les craintes assez généralement répandues sur l'issue de la guerre de 1806 les font tomber à 63,50 dans les premiers jours d'octobre : puis les foudroyantes victoires de l'Empereur sur la Prusse les élèvent à 73,75, Friedland et Tilsitt à 85 et 86, un instant même (fin août 1807) à 93,40, point qui ne devait jamais être dépassé (1) et qui ne fut obtenu que peu de jours. Même en pleine période de succès Napoléon ne cessait guère de faire verser de l'argent pour agir contre les baissiers : il écrivait le 27 janvier 1807 à M. de la Bouillerie, trésorier général du domaine extraordinaire, de faire acheter tous les 5 % au-dessous de 78, tous les Bons de la Caisse d'amortissement perdant plus de 6 ½, toutes les actions de la Banque de France au-dessous de 1200 : lui recommandant toutefois, par une contradiction assez singulière, de ne pas dépenser à cet effet plus de 3 millions. « Que personne ajoutait-il, ne sache que vous achetez, pas même le ministre du Trésor : c'est par l'ignorance où restera ce dernier que je jugerai si vous opérez bien » (2).

L'idéal de Napoléon était que tous les grands établissement financiers, Banque, Caisse de service, Caisse d'amortissement, trésor de l'armée, unissent leurs efforts pour empêcher les cours du 5 % d'être jamais en état de « dépréciation », c'est-à-dire de tomber au-dessous du niveau où il y avait égalité entre le rendement de la rente, et celui, par exemple, des actions de la Banque. « Une sorte de fixité dans le prix vénal du 5 %, disait-il (3) est un élément de l'harmonie qui doit se maintenir entre l'escompte de la Banque, le taux des emprunts de la Caisse de service, le taux des intérêts que donne la Caisse d'amortissement... Un fonds de 60 millions ... serait destiné à enlever de la place tous les 5 % au-dessous du cours qui produit 6 % d'intérêt. Ce serait une digue qu'aucune prétention contraire ne pourrait tenter de franchir ... La présence de ce capital ... mettrait enfin les opérations de Bourse à l'abri de cette fluctuation des cours qui est absurde et qui n'en est pas moins dangereuse pour les intérêts publics et privés. » Quelle eût été sa joie s'il avait pu voir sa rente au pair, en conformité de la loi qui venait de réduire l'intérêt à 5 % !

Elle se fixa pendant l'hiver 1807-1808 à environ 85, 86, 87, jusqu'au moment où les affaires d'Espagne, dont la Bourse ne semble pas cependant avoir compris de bonne heure toute la gravité, déter-

(1) Le 27 août 1807. Dès le lendemain on retomba à 92, 91, etc..
(2) Lecestre, Lettres inédites de Napoléon, I, 86.
(3) Note du 8 sept. 1808 : Correspondance XVII, 578.

minèrent une certaine tendance à la baisse, manifeste surtout après Baylen, qui ramena à 83, 81, même 80 et au-dessous. Des efforts désespérés furent faits pour ne pas tomber au-dessous de ce cours, que Napoléon considérait comme limite extrême au-dessous de laquelle il était honteux et funeste de descendre. D'importants sacrifices eurent lieu. « Je vois avec plaisir, écrivait l'Empereur à Mollien le 15 déc. 1808, que le cours des 5 % n'a pas été au-dessous de 80... Je ne regrette par les 30 millions que vous y avez employés : dût-il en coûter autant, je désire que vous teniez la main à ce que ce cours soit maintenu ... Ce n'est qu'ainsi que les 5 % prendront de la valeur : chacun sera sûr de ce qu'il a dans sa poche lorsqu'il ne craindra pas que les 5 % baissent au-dessous de 80 fr. Je n'admets aucune excuse : que nos 5 % ne tombent pas au-dessous de 80. (1) » Il fallut bien, cependant se résigner à le perdre et à revoir 79, 78, 77, quand en février et mars 1809 il devint évident, en dépit des démentis officiels, qu'une nouvelle grande guerre continetale était imminente, et qu'une seule défaite pouvait tout remettre en question. (2) Cette défaite, Napoléon réussit encore cette fois, quoique avec plus de peine, à l'éviter : mais il subsista des événements de 1809, et surtout de la prolongation indéfinie des funestes affaires d'Espagne, une impression de précarité contre laquelle tous les efforts du gouvernement impérial demeurèrent impuissants : et ce n'est pas sans quelque peine que les cours de 80, 81, 82, furent maintenus pendant la plus grande partie des années 1810 et 1811 et jusque vers la fin d'octobre 1812, premier moment où la Bourse semble avoir eu l'intuition des malheurs qui se préparaient à fondre sur nous en Russie. Encore l'incident le plus futile suffisait-il quelquefois à les faire perdre : ne vit-on pas au moment le plus brillant du règne, au lendemain de la naissance du roi de Rome, le 5 % tomber presque à 78, sur le bruit absurde que le gouvernement allait faire subir aux rentiers une retenue de 1/5 sur leurs inté-

(1) Lecestre, Lettres inédites, I, 258. D'une lettre de Mollien du 27 janvier 1809 (AF IV 1083) il résulte que du 3 août 1808 au 25 janvier 1809 un capital de 46.701.377, ayant acheté 2.912.546 fr. de rente, fut employé en achats destinés à maintenir le cours de 80 : la Banque y contribua pour 10 millions qui lui procurèrent 625.000 fr. de rentes, la Caisse de service pour 10.986.000 (685.369 fr. de rentes), la Caisse d'amortissement pour 25.715.377, avec lesquels elle acheta 1.602.177 fr. de rentes. Mollien termine cette lettre par une flatterie qui dépasse vraiment la mesure : « Les 5 % sont aujourd'hui à 80 fr. 70 ; la présence de V. M. les protège mieux que les achats. »

(2) On ne voit pas trace, dans les cours de juin 1809, 81 à 83 environ, de cette baisse que Fouché se vantait auprès de Napoléon d'avoir empêchée après Essling. Même, chose singulière, les cours de juin sont plus élevés que ceux de juillet ou d'août, 78 et 79 : et de là est venue la déconfiture du spéculateur Reynier, qui fit en ce temps beaucoup de bruit (il avait fait d'énormes achats de rente après Essling et se vantait d'avoir agi ainsi par patriotisme : 11 agents de change furent destitués à la suite de cette affaire).

rêts ? Et tandis que tous les efforts de Napoléon réussissaient mal à procurer au 5 % français le cours de 80, le 3 % britannique restait en général, de 1805 à 1813, à 62, 63, 64, et atteignait même un instant 70. Ce rapprochement se passe de commentaire.

La Caisse d'amortissement. — La répulsion de Napoléon pour l'emprunt public et avoué ne l'a pas empêché d'emprunter, cependant, et il le fallait bien, puisque chaque exercice, ou peu s'en faut, se solda par un certain déficit, et que, comme le constate Mollien, il dut toujours se procurer par des moyens étrangers au budget une centaine de millions pour tenir ses services au courant. Napoléon emprunta donc, mais sans publicité, et ce furent les différents établissements financiers qu'il institua qui durent remplir le rôle de banquiers du Trésor. Il fut fait fréquemment appel à la Caisse de service (employée aussi comme on sait, à des achats de rentes à la Bourse), au Trésor de l'armée, au domaine extraordinaire : il en fut fait surtout à la Caisse d'amortissement.

Dès le Consulat la Caisse d'amortissement avait été détournée du but que son titre même semblait devoir lui assigner pour employer ses ressources à lutter dans les moments difficiles contre la baisse des fonds publics. Elle était arrivée à disposer de ressources importantes, 3.732.419 fr. de rente au 1er vendémiaire an XIII, sans compter 70 millions en biens nationaux. (1) Un amortissement efficace pouvait être entrepris, étant donnée la faible quantité de rentes inscrites, et un mémoire anonyme de l'an XII affirmait qu'en mettant les choses au pis et en supposant la rente au pair l'extinction totale n'en pourrait pas moins être réalisée dans le délai maximum de 29 ans 6 mois et 11 jours : c'est l'habitude des fanatiques des caisses d'amortissement de faire abstraction dans leurs calculs des emprunts futurs et d'admettre naïvement qu'on ne verra plus se renouveler ni les fautes ni les nécessités auxquelles est due la formation de cette dette qu'ils se font fort de faire disparaître.

Napoléon était très loin de ces utopies : trop loin même, puisque l'existence d'une dette était nécessaire à ses yeux, à condition qu'elle fût petite. En conséquence il ne considérait l'amortissement de la dette ni comme possible ni même comme désirable. « L'amortissement, disait-il dans une note célèbre du 17 ventôse an XIII, (2) est

(1) D'après un rapport de Cretet du 12 avril 1806 l'actif de la Caisse d'amortissement était à cette date de 107.785.000 fr., composé surtout de domaines acquis du Sénat et de la Légion d'honneur : elle avait en outre une créance sur le Trésor de 21 millions, en exécution de la loi de floréal an X et pour remboursement de cautionnements versés au Trésor public, qui devaient lui être payés en domaines nationaux. Un autre document (AF IV 1074). donne comme total de la valeur des domaines cédés à la Caisse d'amortissement 151.967.822.

(2) Correspondance X, 247.

une théorie vaine, démentie par l'expérience de toutes les nations... L'action utile de la Caisse est de soutenir les fonds publics, de faire, quand les circonstances l'exigent, ce qu'elle a fait lors de la déclaration de guerre, garantir au porteur de fonds publics qu'il ne se réveillera pas avant perdu les 15 % de ce qu'il possède ... » mais non pas d'éteindre la dette : car il est de bonne politique que les capitalistes qui veulent placer partie de leur fortune dans les fonds publics en puissent trouver les moyens dans ceux de leur patrie au lieu d'être obligés d'aller les chercher à l'étranger. Conceptions assez naturelles d'ailleurs vu la modicité de la dette perpétuelle et la résolution du chef de l'Etat de ne jamais l'augmenter.

Le rôle de la Caisse d'amortissement fut donc surtout de travailler par des rachats à la stabilisation des cours et à la défaite des baissiers ; plus encore peut-être elle eut pour mission de servir de fonds de roulement à la Trésorerie, de couvrir les déficits du Trésor, de payer sur ses fonds et surtout sur son crédit quelques-unes de ses dépenses courantes : et de même que Mollien s'accommodait fort aisément de détourner vers la Bourse des fonds qui auraient dû être consacrés à l'amortissement de la dette, de même Gaudin se félicitait d'avoir en elle « une machine de crédit appropriée à notre situation particulière. » (1) C'est en effet au moment où Gaudin écrivait ces lignes que commencèrent à apparaître les Bons de la Caisse d'amortissement, véritables anticipations sur les recettes à venir, qu'elle émettait en paiement de sommes dues par l'Etat, à échéances et à intérêts variables : la loi budgétaire du 24 avril 1806 en fit émettre 6.000 de 10.000 fr., productifs d'un intérêt de 6 ou 7 % selon l'échéance, et c'est avec les 60 millions ainsi procurés au fisc que l'on « nettoya », selon l'expression de Napoléon, tout l'arriéré des exercices IX, X, XI, XII et XIII. Cet emprunt déguisé était commode, si commode qu'on y revint désormais très fréquemment et qu'en 6 ans, d'avril 1806 à avril 1812, l'émission totale des Bons de la Caisse d'amortissement atteignit 223.961.420. (2) C'est notamment avec ce moyen de trésorerie que l'on prit l'habitude d'éteindre les déficits des exercices précédents : ainsi après la loi du 24 avril 1806, celle du 15 janvier 1810 mit à la charge de la Caisse d'amortissement tout le déficit des années 1806 et 1807. Mais ces Bons

(1) Mémoire du 2 avril 1806. AF IV 1072.

(2) 60 millions par la loi du 24 avril 1806, 10 par celle du 15 sept. 1807, 18 le 31 mars 1808, 40 le 10 février 1810, 40 encore le 10 septembre 1811, 16 le 22 oct. 1811, etc., pour ne citer que les principales des 13 émissions qui se succédèrent jusqu'en 1812. Afin de ne pas retomber dans les inconvénients éprouvés lors de l'émission des petits assignats, presque toutes les émissions se firent en Bons de coupures fort élevées, 10.000 fr. En 1813, pour faciliter la vente des biens communaux souvent fort morcelés, Mollien prit sur lui de faire émettre des coupures de Bons.

furent toujours contenus dans les limites étroites que le gouvernemen impérial, du moins avant les grands embarras de la fin, était bien résolu à ne pas faire franchir à ses emprunts, même déguisés, et que les dispositions de la place de Paris ne lui permettaient guère, d'ailleurs, de dépasser. La correspondance de Mollien, très curieuse à cet égard, nous montre le ministre à l'affût de toutes les occasions pour lancer de ces Bons dans la circulation et se heurtant à une certaine hésitation du public, destinée avec le temps et avec les malheurs des derniers mois du règne à se transformer en une répugnance déclarée. Dans la première quinzaine de mars 1810 il en circule pour 4.856.000 fr. qui se négocient à l'escompte de 5 ½ : « Je profite de chaque jour de paiement pour en émettre », écrit Mollien (1). Le 27 mars il insiste : « Chaque jour je fais entrer dans les paiements quelque portion de Bons de la Caisse d'amortissement, sans en augmenter le fonds flottant : j'ai maintenant entamé le 6e million : la présence de ce nouvel effet public ne provoque aucune remarque, aucune censure : il se placera insensiblement dans les habitudes de la place selon la proportion convenable : je crois plaire à Votre Majesté en en réglant l'émission de manière à ne causer aucune secousse dans l'escompte. » Napoléon aurait voulu que la place fût dressée à en supporter au besoin pour une trentaine de millions (2) : Mollien y consacre tous ses efforts sans déguiser à l'Empereur les obstacles qu'il faut s'attendre à rencontrer. « J'ai cru, écrit-il le 22 août 1810 (3), pouvoir distribuer quelques centaines de mille francs de Bons de la Caisse d'amortissement en paiement de l'arriéré du service de l'habillement : cette émission n'a pas altéré le cours de ces Bons : mais ils devraient jouir d'un cours encore plus favorable que les 5 % et que les actions de la Banque, et ils restent seulement en équilibre : leur escompte est à 5 7/8 : il équivaut à peu près à l'intérêt attaché aux 5 % et aux actions de la Banque dans l'état actuel de leur cours : personne au surplus n'accuse le Trésor de Votre Majesté d'employer les Bons de la Caisse d'amortissement par nécessité, et par impuissance de payer autrement. » On aurait pu cependant risquer cette insinuation sans altérer la vérité, et les lettres de Mollien lui-même, si bon courtisan qu'il tienne à être, laissent apercevoir chez les capitalistes un état d'esprit peu favorable : « La place de Paris est toujours avide de faux bruits que la malveillance ou l'ignorance sèment, que la légèreté ou l'avidité accueillent (4) ; on parlait ces jours der-

(1) 16 mars 1810, AF IV, 1068.
(2) Lettre du 9 mai 1810.
(3) AF IV 1088.
(4) 16 oct. 1810, ibid. C'est déjà l'état d'esprit que Mollien caractérisera,

niers d'un prétendu projet d'emprunt sur cédules hypothécaires pour le service de Votre Majesté : on en parlait chez des agents de change, chez des notaires. » On avait tort d'en parler, rien n'étant plus éloigné de ses intentions, mais on n'accordait aux Bons de la Caisse qu'une confiance limitée et la perte de 2 ou 3 % qu'ils supportaient, même avant que la situation militaire parût aucunement compromise, était un avertissement significatif, que Mollien ne pouvait faire autrement que de faire connaître à l'Empereur pour lui prouver l'impossibilité de faire accepter 30 millions de Bons à Paris. Il écrit le 23 mai 1812 (1) : « Les Bons se négocient avec un peu plus de faveur : mais je ne prévois pas encore que leur émission puisse s'élever à plus de 8 ou 10 millions : personne n'est plus intéressé que votre ministre du Trésor à donner à cette ressource toute la latitude dont elle est susceptible et à ne s'arrêter qu'à la dernière limite qui serait marquée par le discrédit de cette valeur. » Et le 16 juin : Sur les 100 millions de Bons que la Caisse est autorisée à émettre, les capitalistes de Paris n'en recueilleront pas 12 millions. » Encore était-ce bien malgré eux. Mollien assurait (1er juin) avoir vainement tenté, par l'intermédiaire des principaux agents de change, de les faire prendre directement par les particuliers ayant des placements à faire : il n'avait pu en écouler par cette voie que quelques centaines de milliers de francs, et il fallait pour les faire pénétrer dans la circulation « user du moyen autorisé par V. M., de les faire entrer, au moins partiellement, dans les paiements à faire aux fournisseurs. » Et c'était dès avant la campagne de Russie qu'on était réduit à ces expédients ! (2)

Le domaine extraordinaire et la liste civile. — Enfin parmi les prêteurs du Trésor il importe de compter l'Empereur lui-même, ainsi que son domaine extraordinaire et le trésor de son armée.

Outre sa liste civile Napoléon possédait le domaine de la couronne, composé des palais, maisons, terres, bois, parcs, etc., compris dans les dispositions des articles 1 et 4 de la loi du 26 mai-1er juin 1791, avec quelques additions faites par le sénatus consulte du 30 janvier 1810. « Il faudrait beaucoup y ajouter, disait Regnauld de Saint-Jean-d'Angely au Corps Législatif, si la dotation de la couronne devait être proportionnée à l'étendue de son empire, à la puissance de son chef, et au changement de valeur des objets ... mais l'empereur n'a rien voulu ajouter à la dotation rappelée par

au début de 1813, en disant : « Les bruits qui inquiètent font toujours plus de chemin que ceux qui rassurent » (20 mai 1813, AF IV 1089 B).

(1) AF IV 1089 B.

(2) 1er juin, 16 juin 1812, AF IV, 1089 B.

l'acte du 28 floréal. » Ce domaine était inaliénable, imprescriptible, et ne supportait pas de contributions publiques.

2° Un domaine privé, provenant soit de donations, soit de successions, soit d'acquisitions, supportant toutes les contributions et charges publiques dans la même proportion que les biens des particuliers, et dont l'Empereur disposait soit par actes entre vifs, soit par dispositions à cause de mort, sans être lié par aucune des prescriptions du Code civil.

3° Enfin, et surtout, il avait le domaine extraordinaire, composé des biens meubles et immeubles acquis par des conquêtes ou des traités soit publics soit secrets. En 1810, au moment du sénatus consulte qui précisa la nature, la composition et la destination de ce domaine extraordinaire, on y distinguait 4 parties correspondant à 4 origines essentielles : caisses des 3e, 4e et 5e coalitions, et caisse d'Espagne. Les biens qui le composaient étaient assujettis à toutes les charges de la propriété, à toutes les contributions et charges publiques, dans la même proportion que les biens des particuliers. L'Empereur disposait de ce domaine extraordinaire — confondu en fait avec le trésor de l'armée — pour subvenir aux dépenses de ses armées, pour récompenser ses soldats et les grands services civils ou militaires rendus à l'Etat, pour élever des monuments, faire faire des travaux publics, encourager les arts et ajouter à la splendeur de l'Empire. Du domaine de la couronne le souverain jouissait mais ne disposait pas : du domaine extraordinaire il disposait et ne jouissait pas.

L'importance de ce domaine extraordinaire fut très grande. C'est par lui — et en même temps aussi par sa liste civile — que Napoléon fit la fortune de ses compagnons d'armes, parce qu'il savait tout ce qu'il leur devait, parce qu'il aimait « à magnifier tout ce qui l'entourait » et enfin parce qu'il entrait dans ses vues que la richesse cessât d'être le privilège exclusif des manieurs d'argent qu'il avait vus à l'œuvre, qu'il tenait en piètre estime, et qu'il voulait rabaisser. (1) C'était à d'autres hommes qu'il réservait ses faveurs et ses munificences, ce sont d'autres noms que l'on voit sur la liste des bénéficiaires du domaine extraordinaire, comme par exemple ceux de Berthier (1.254.945 l.), de Davout (910.848), de Ney (728.973), de Masséna (683.375), de Lannes (327.820), de Soult (305.777), etc., etc., sans oublier les civils, Cambacérès (450.000), Savary, Caulaincourt, Arrighi (288.000): Champagny, Maret, Mollien, Fesch, etc., sans oublier aussi la foule anonyme des soldats dont l'histoire n'a pas conservé les noms, mais qui avaient bien leur part de gloire et surtout de mérite. Les donataires étaient divisés en

(1) Masson, Jadis, (L'argent à la Cour de Napoléon).

6 classes, dont la 1e comprenait les dotations de 5.000 à 1.500.000, et la 6e les plus humbles, de 500 à 1.000. M. Masson a compté 4.924 bénéficiaires de pensions de 500 à 100.000, dont 330 de 12 à 100.000; 675 de 4 à 12.000 ; 774 de 2 à 4.000, et 3.145 de 500 à 2.000 : les trois dernières campagnes de l'Empire en réduisirent le nombre, et il n'en restait plus que 3636 lors de la première abdication ; la perte des nouvelles conquêtes, où étaient généralement situées les dotations (1), et la mauvaise volonté de la Restauration envers les soldats de « l'usurpateur » devaient leur faire attendre jusqu'en 1821 une tardive et insuffisante réparation. D'après le rapport fait à la Chambre des pairs à cette date, le domaine extraordinaire représentait en 1810 une valeur de 2 milliards en capital (2), de 38 à 40 millions en revenu.

Ni ces dotations, ni les constructions de monuments pour lesquelles il fut mis à contribution, n'absorbèrent la totalité des ressources du domaine extraordinaire, qui eut, lui aussi, à seconder les buts essentiels de la politique financière du régime, comme le soutien du cours de la rente, et l'assistance au Trésor dans les moments d'embarras. Ainsi en 1808 le trésor de l'armée fit au Trésor public un prêt de 84 millions : en 1810 le domaine extraordinaire en fit un autre de 45 pour achever de couvrir les insuffisances des budgets de 1801 à 1809.

Mais un service plus important encore fut d'avoir — concurremment d'ailleurs avec la liste civile (3) — contribué à former ce trésor

(1) A la fin de l'Empire les revenus du domaine extraordinaire devaient se monter à 37.702.598,22 dont 25.485.896 avaient été employés en dotations avec clause de retour, 6.779.587 en affectations particulières sans clause de retour, et 5.437.114 n'étaient pas encore affectés. Les pertes de territoire de 1814 et les restitutions aux émigrés faites par la loi du 5 décembre 1814 enlevèrent 34.892.040 de revenus dont 33.601.760 à l'étranger et 1.080.279 en France. Le domaine extraordinaire avait compris en outre des immeubles non productifs de revenus (Compte au 1er juin 1818, documents de la Chambre des députés, C. 66). Il restait donc sous la Restauration environ 3 millions de revenus du domaine extraordinaire. La loi de finances du 15 mai 1818 déclara que le domaine extraordinaire faisait partie du domaine de l'Etat, chargea la régie de l'enregistrement d'en prendre possession et alloua aux donataires des 4e, 5e et 6e classes, aux veuves, orphelins, etc., ainsi qu'à ceux des militaires des armées royales de l'Ouest et du Midi, des secours proportionnés aux fonds disponibles. La question se posera de nouveau en 1819 et surtout en 1821.

(2) Le décret du 3 mars 1810 avait ordonné aux donataires de dotations sises en pays étranger de les aliéner, pour moitié dans le délai de 20 ans, pour l'autre moitié dans les 20 années suivantes, et d'en employer le prix en rentes sur l'Etat français, en achat de domaines à l'intérieur de l'Empire. La chute rapide de Napoléon empêcha l'exécution de cette clause.

(3) Quand cette liste civile atteignit son maximum, c'est-à-dire quand aux 25 millions de la civile française s'ajoutèrent 4 millions du royaume d'Italie, 2 de la Toscane, etc., elle atteignit, au dire de Mme de Rémusat, 35 millions et demi, et la dépense, toujours d'après ce témoin peu bienveillant, n'excédait pas 15 ou 16, tant était grand l'ordre qui régnait.

de guerre, réservé pour les besoins urgents, que Napoléon tenait essentiellement à constituer et plus encore à faire savoir qu'il constituait. Dans une lettre à Mollien du 15 février 1806, à propos des millions à provenir des contributions de l'Autriche, il veut « profiter de cette circonstance pour créer au Trésor une réserve de plusieurs millions comme base et fondement du crédit ; on pourrait l'élever dans l'opinion générale et laisser croire au public de Paris que l'on a en réserve plus de 30 millions... » Ainsi fut fait et dans le grand désarroi des derniers jours de la funeste année 1813, puiser dans cette réserve sera la suprême ressource, la faire croire plus importante qu'elle n'est sera la suprême espérance.

Les économies de Napoléon sur sa liste civile furent toujours en effet, considérables : Mollien affirme qu'il n'en dépensait en moyenne que la moitié, et même les années où surgissaient des occasions exceptionnelles de dépense, comme celle du sacre ou celle du mariage, il n'était point fait exception à cette habitude, encore que, notamment lors du mariage de Marie-Louise « rien n'y fût refusé au prestige du faste le plus élégant » (1). Ce luxe, que personnellement Napoléon n'aimait point, il s'en entourait cependant, sentant la nécessité, pour un parvenu comme lui, d'égaler, sinon d'éclipser, l'éclat et la magnificence des souverains nés sur le trône : mais son mérite fut précisément de savoir allier l'ordre et la régularité financière avec le faste, et de concilier le goût du grandiose avec le sens et l'habitude de l'économie. De cette sage règle de conduite il ne se départait guère qu'en deux circonstances, lorsqu'il s'agissait de payer les énormes dettes de Joséphine, ou de faire des avances à des manufacturiers ou des commerçants, parce qu'en ces deux cas il était pris par son faible, ici l'amour, là le désir tenace de porter un coup décisif à son éternelle ennemie en développant contre elle la concurrence de l'industrie française. L'impératrice donc put puiser largement dans la cassette impériale : et celle-ci, qui ne s'ouvrait pas volontiers pour des dépenses inutiles, fut aussi fortement mise à contribution par certains industriels ou négociants qui eurent l'art de se faire croire nécessaires et qui souvent étaient fort loin de mériter ces largesses — 6 millions en 1807, 18 millions en 1810 et 1811 — dues, en même temps qu'à l'envie d'abattre la prépondérance industrielle de l'Angleterre, à une certaine crainte toujours subsistante des faubourgs, assez naturelle chez un homme qui avait vu de près la Révolution (2). Argent bien perdu d'ailleurs : car selon la juste

(1) Mollien, Mém., II, 495.

(2) Il répète volontiers dans ses lettres qu'il faut prendre des mesures pour que la police ne trouve aucun ouvrier qu'elle ne puisse envoyer à un atelier (8 mai, 5 et 9 août 1811, etc.) — Ce qui n'a pas empêché un pamphlétaire royaliste d'ac-

remarque de Mollien (II 404) « on ne sauve pas plus le commerce par des avances à quelques négociants qu'on ne sauve la pauvreté par quelques aumônes » et la plupart du temps « ces prêts n'étaient au lieu d'un remède qu'un atermoiement pour une plus rude agonie. » Prudemment ménagée, sauf en ces deux cas exceptionnels qui ne font que confirmer la règle, la liste civile permettait à Napoléon de consacrer de fortes sommes à la restauration, à l'agrandissement, à l'ameublement de palais et de monuments dont la France pouvait s'enorgueillir, d'apporter sa contribution personnelle aux établissements d'utilité publique si grandement développés sous son règne, et de mettre en réserve non pas précisément pour les mauvais jours, car il eut pendant longtemps le tort de ne pas les prévoir, mais pour les besoins qui pouvaient survenir, un trésor de guerre que dans une lettre de septembre 1810 il parlait d'élever à 50 millions. Sous une forme ou sous une autre ces épargnes personnelles de l'Empereur finissaient donc toujours par tourner au profit de l'Etat et ce fut chance heureuse pour la France que le pouvoir soit passé, au sortir des malversations du Directoire, en des mains instinctivement ennemies de tout ce qui était coulage et gaspillage. Aussi l'histoire des finances sous l'Empire ne saurait-elle faire complètement abstraction des habitudes personnelles du souverain (1).

Napoléon capitaliste. — Une des plus curieuses, et cependant une de celles qui ont le moins attiré l'attention de l'histoire, quoique toujours si avide des plus petits détails relatifs à cet homme extraordinaire, fut certainement le souci de trouver pour ses économies un placement à la fois sûr, avantageux, et profitable à sa politique. Cette question du placement de ses fonds s'est posée à mainte reprise à l'Empereur, comme elle se pose au premier venu des pères de famille, avec cette différence toutefois que pour lui à côté de la considération de la solidité et du taux intervenait celle de l'utilité politique. Napoléon semble avoir eu pour les emprunts d'Etat étrangers une propension assez grande, qu'il évitait toutefois de laisser connaître, par politique, et aussi parce qu'il lui aurait déplu que ses sujets suivissent son exemple et ne réservassent point aux fonds français la totalité de leurs disponibilités. Napoléon a mis un million dans un emprunt de Naples, en prenant les plus grandes précautions, avec

cuser Napoléon d'avoir fait fermer les ateliers, pour forcer les ouvriers à s'enrôler comme militaires.

(1) Des lettres comme celle du 28 février 1806 où il épluche des comptes, raye des projets de dépense, suggère des économies, du 10 août 1808, des 18 juin et 18 juillet 1811, ou celle du 28 septembre 1810, où il blâme des dépenses exagérées pour l'écurie, etc., font voir en Napoléon un maître de maison fort entendu et fort attentif.

Mollien qui fut chargé de diviser le placement et d'en faire ignorer l'origine, pour que le secret fût gardé (1). Son intérêt lui commandait d'ailleurs de faciliter la tâche pénible de Joseph à Naples. Un prêt de 25 millions à Joseph devenu roi d'Espagne lui fut fait aussi par la Banque, prête-nom de la Caisse d'amortissement en 1808. Ce qui est plus remarquable c'est que la Prusse émettant en Hollande, peu de temps avant l'annexion de la Hollande à l'Empire, en mars 1810, un emprunt de 32 millions de florins destiné précisément à contribuer au paiement de sa contribution de guerre, Napoléon ait tenu à souscrire — toujours secrètement, bien entendu — à cet emprunt, et ait fourni de sa poche une partie des fonds destinés à libérer la Prusse envers lui. En conséquence Mollien fut encore cette fois chargé de faire entendre à Amsterdam que *quelques capitalistes français* (2) paraissaient disposés à faire des placements dans l'emprunt prussien : on eut soin de n'envoyer les fonds que successivement et partiellement afin de n'influer ni sur le change ni sur le taux de l'emprunt, et on réussit puisque l'emprunt, qui fin mars se négociait à 67, était tombé deux mois plus tard à 64 (3). Une curieuse lettre de Napoléon du 3 mai 1810 (4) montre le grand homme extrêmement attentif à faire rendre au moins 10 % à son argent, sinon 11, disposé à anticiper les versements qui ne devaient être faits que successivement afin de gagner ce supplément d'intérêt, et à consacrer une somme de 10 millions à ce placement qui semblait lucratif. En fait Napoléon n'acquit que 700 obligations, pour le prix de 939.031,67, et peu de temps après s'en fit racheter 575 par le gouvernement prussien, pour 775.528 f. 50.

Mais c'est surtout à l'emprunt saxon de 12 millions ouvert à Paris en avril 1811 que Napoléon s'intéressa très vivement, et la raison en est facile à comprendre : cet emprunt, qui n'était saxon qu'en apparence, avait pour véritable but de permettre dans le grand duché de Varsovie de grands préparatifs militaires en vue de l'expédition de Russie, déjà résolue dans la pensée de l'Empereur, et on n'avait pris ce détour que pour tromper le tzar. Rien ne fut négligé pour assurer le succès de cet emprunt : on lui donna pour garantie les mines de sel de Wieliczka, pour appât des lots de 1.000 à 50.000 francs se surajoutant à un intérêt de 6 % et à un amortisse-

(1) Mollien à Napoléon 2 janvier 1808, AF IV 1083 A. Le taux nominal était de 6 % : réel, de 7 %.

(2) Mollien à Napoléon, 25 avril 1810, AF IV 1088.

(3) Lettres de Mollien, 23 mars et 19 mai 1810, AF IV 1088. L'emprunt était en obligations de 1.000 florins, payables 625 en numéraire et 315 en obligations dites de Silésie, vieil emprunt depuis longtemps en souffrance et tombé à peu près à rien. C'était donc, à peu de chose près, un emprunt à 5 % au taux de 62,50 : en réalité, du 8 %.

(4) Lecestre, II, 27. — Cf. Lesage, *Napoléon créancier de la Prusse*, 1924.

ment rapide en 12 ans : Perrégaux, Laffitte, lui prêtèrent un appui énergique, des banques de Paris et de Leipzig s'y intéressèrent. Malgré tous ces efforts, malgré tous ces patronages, l'emprunt ne rencontra qu'indifférence, on pourrait dire dédain, et il n'y eut à vrai dire guère d'autre souscripteur que l'Empereur lui-même. Au début d'août 1811, sur 3.385.000 francs obtenus, 3.205.000 provenaient de Napoléon en personne, soit par versements du domaine extraordinaire, soit sous forme de remise de créances sur la cour de Saxe : il y ajouta encore par la suite 1.967.000. On tint à faire coter l'emprunt de Saxe à la Bourse de Paris : le cours de 1.005, assez brillant en apparence, fut coté le 8 août 1811, mais Mollien a fait connaître sans ambages par quels piteux artifices : « Il a fallu pour cet essai créer l'acheteur et le vendeur et que cependant l'opération n'eût pas l'air d'une fiction : conséquemment qu'elle parût assez vraisemblable pour n'être pas examinée de trop près » (1). Il était écrit que jusqu'au bout et dans tous les cas Napoléon aurait peu à se louer des capitalistes et de la Bourse.

Brillante situation de l'Empire en 1810-11. — Telle était au moment de l'apogée du règne la situation des finances du grand Empire. D'utiles et excellentes institutions, dont rien désormais ne devait plus menacer la solidité, un système fiscal bien entendu qui sans accabler le contribuable procurait des recettes promptes, assurées et sans cesse grossissantes, une rigoureuse économie dans les dépenses, étaient autant d'éléments et de gages de prospérité. Il n'en est pas moins vrai qu'avec des charges grossissantes aussi le déficit n'était pas encore entièrement conjuré, que certaines traces de gêne et d'embarras se faisaient apercevoir, que si d'Ivernois calomniait Napoléon en soutenant qu'il avait sans cesse besoin de piller quelque nation nouvelle pour pouvoir vivre et exagérait en présentant la guerre comme étant pour lui une nécessité inéluctable, il était exact cependant qu'étant donnée la guerre il était nécessaire pour les finances françaises que cette guerre fût victorieuse, et qu'elles supporteraient mal l'épreuve de la défaite : il était vrai qu'il leur manquait le puissant appui d'un crédit public fortement constitué et que la confiance se dérobait, faute d'institutions vraiment protectrices de la fortune publique et capables de retenir le maître dans la voie des aventures où il n'était que trop disposé à s'engager.

Mais toutes ces faiblesses que l'historien discerne, parce qu'il sait quelles catastrophes ont suivi de près ces éclatantes prospérités, les contemporains, éblouis par tant de grandeurs, étaient excusables de ne point les apercevoir : et quand la fortune parut avoir enfin accor-

(1) AF IV 1089 A.

dé à l'édifice impérial la seule chose qu'elle lui eût refusée jusque-là, la durée, on s'explique l'enthousiasme dont furent saisis les hommes les plus clairvoyants et les plus sincères, comme ce Gaudin dont le noble caractère n'avait rien, comme on sait, de l'adulateur. Le 30 avril 1811, rendant compte de l'administration des finances en 1809 et 1810, il pousse un cri de triomphe qui semblait alors entièrement justifié par la situation évidemment pénible dans laquelle se trouvait l'Angleterre, accablée d'une dette énorme et sans cesse grossissante, voyant se fermer de plus en plus les quelques débouchés qu'elle avait encore sur le continent, les sinistres financiers se multiplier à Londres (1), son papier de banque se déprécier, le change lui devenir défavorable (2) et le franc, vainqueur de la livre sterling, faire prime partout tandis que la livre tombait à Paris à 20 fr. 30 en avril 1810, à 17 ou 18, soit 30 % de perte, un an après. « L'histoire, disait Gaudin dans ce compte-rendu, n'offre point d'époque à laquelle les finances d'un grand empire aient été dans un état aussi prospère... ! Le Trésor de Votre Majesté est toujours dans l'abondance : il acquitte à jour toutes ses dépenses et n'a besoin, pour ses recettes, d'aucun crédit intermédiaire. Les obligations des receveurs qui au commencement de mon ministère s'étaient négociées jusqu'à 4 % par mois ne paraissent pas même aujourd'hui sur la place, où l'on se trouverait heureux de les prendre à un escompte de 4 % par an... Les revenus de l'Etat ont pu s'accroître et se soutenir de manière à permettre à V. M. de faire marcher de front les opérations militaires, et les travaux d'utilité qui s'exécutent de toutes parts dans l'intérieur et dans les ports... La monnaie française sera désormais la meilleure qui puisse exister dans aucune partie du monde. Que l'on compare l'état de la France sous ce rapport avec celui dans lequel se trouve l'Angleterre, réduite à faire toutes ses recettes et toutes ses dépenses avec un papier-monnaie qui perd déjà 33 % !... Aussi le sort qui l'attend est-il facile à prévoir : que le système suivi depuis la réunion de la Hollande soit maintenu encore quelque temps, et l'on verra s'écrouler cet édifice dont les fondements, déjà minés par l'influence funeste d'un signe fictif qui dénature toutes les valeurs et accroît

(1) Cf. Vandal, *Napoléon et Alexandre*, II, 488. — M. Vandal a fort bien montré l'ensemble de circonstances qui mettaient alors l'Angleterre dans une situation critique et qui pouvaient fort bien faire croire à Napoléon qu'un dernier effort la contraindrait à céder. « Il y a, écrit Mollien le 1er février 1811 (AF IV 1089 A) un murmure général (en Angleterre) contre cette guerre : les faillites se multiplient comme les taxes s'accroissent... et l'Angleterre, qui sent tout son mal, ne le supporte que parce qu'elle croit la France encore plus malade qu'elle. » En 1813 encore (et ce ne sera pas la moindre cause de sa ruine), Napoléon restera convaincu que l'Angleterre est plus près de son dernier écu que la France de son dernier soldat.

(2) Rapport de Mollien, 6 avril 1810, AF IV 1071.

sans mesure le prix des objets de première nécessité, ne reposent d'ailleurs que sur un crédit et un commerce de leur nature incertains et passagers ».

Telle était aussi l'opinion de Mollien, qui sans doute, dans ses Mémoires, se donne comme ayant laissé entendre à l'Empereur qu'il s'exagérait à lui-même le préjudice souffert par l'Angleterre (1) et qui se vante « de ne s'être point laissé éblouir pendant sa toute-puissance par l'éclat de ses entreprises », mais qui dans ses lettres flattait ses illusions, l'entretenait surtout des embarras de cette puissance, insistait sur le mauvais état de son change, faisait, entre la bonne direction de la Banque de France et les écueils sur lesquels s'engageait celle de Londres, des comparaisons défavorables à cette dernière, accueillait volontiers les bruits répandus par Rothschild (2) que le gouvernement anglais allait être réduit à faire une *augmentation* de monnaie telle que la guinée passerait de 21 à 30 shillings, et célébrait sur un ton presque lyrique la brillante tenue du franc français parmi toutes les devises européennes. « Le franc, écrivait-il le 1er juillet 1811 (3), conserve partout l'avantage des changes et principalement parce parce que l'empire de Votre Majesté est presque la seule partie du monde dont la monnaie ne soit pas altérée et dégradée, presque tous les autres Etats étant plus ou moins atteints de la peste du papier-monnaie. » Le fait était d'ailleurs parfaitement exact et cet autre genre de gloire, jadis assez peu apprécié, mais dont nos épreuves actuelles nous font mieux comprendre toute l'importance, doit être mis en pleine lumière.

(1) II 463 : III 237.

(2) C'est, semble-t-il, la première fois qu'apparaît dans l'histoire ce nom célèbre, alors encore à peine connu comme il résulte des termes mêmes de la lettre de Mollien (26 mars 1811, AF IV 1089 A) : « Un Francfortois qui est maintenant à Paris avec un passeport de Francfort et qui se nomme Rothschild est principalement occupé à faire passer des guinées de la côte d'Angleterre à Dunkerque et dans un seul mois a fait ainsi passer 100.000 guinées. Il est en rapport à Paris avec de fort bons banquiers, tels que la maison Mallet, les maisons Charles Davilier, Hottinger, qui lui transmettent du papier sur Londres. Il affirme qu'il vient de recevoir des lettres de Londres sous la date du 20 de ce mois, qui annoncent que pour empêcher l'exportation des espèces d'or et d'argent il est question en Angleterre d'élever le prix de la piastre de 5 sh. à 5 sh. 1/2, le prix de la guinée de 21 à 30 sh... Cette opération serait tout à fait autrichienne ou russe... Fasse le ciel que le Francfortois Rothschild soit bien instruit, et que tel soit l'aveuglement ministériel à Londres ... ! »

Le gouvernement français voyait sans déplaisir ces importations de guinées anglaises par le port de Boulogne : il les considérait à la fois comme une preuve et comme une cause de l'affaiblissement progressif de l'Angleterre.

(3) AF IV 1089 A.

CHAPITRE IX

LA DÉCADENCE ET LA CHUTE DE L'EMPIRE

Embarras financiers en 1813. — *Vente des biens communaux.* — La campagne de Russie se chargea de prouver tout ce qu'il y avait de fragile dans ces apparentes grandeurs. Elle porta à la puissance financière de Napoléon, comme à sa puissance militaire, un coup irréparable. Elle coûta extrêmement cher : les levées furent énormes, les achats de matériel et d'approvisionnements considérables, les frais de transport extrêmement élevés. Des sommes immenses furent emmenées dans ces déserts : les équipages de la trésorerie ne comprenaient pas moins de 55 caissons traînés par 350 chevaux et les services occupaient 78 agents outre le payeur-général. Ce payeur-général survécut au désastre et dans une lettre émouvante du 12 décembre 1812 (1) raconte à son ministre, Mollien, n'avoir pu sauver qu'un seul caisson chargé de 2 millions en or qu'il espère conduire jusqu'à Königsberg, sans cependant pouvoir le garantir, car « le personnel de mon équipage n'existe plus : tout est mort de froid et de misère ou a déserté. Quelques-uns sont restés à Vilna ayant les pieds et les mains gelés, le reste se traîne... sans pouvoir me rendre aucun secours... Ma comptabilité et mes livres ont été pris par l'ennemi à la porte de Vilna... Chacun ne pense qu'à sauver sa personne sans qu'il soit possible d'arrêter ce torrent... L'armée n'est plus composée que de fuyards que 20 cosaques épouvantent, et qui sont plus à craindre pour moi que l'ennemi même... Un brigandage général est la commune loi, et j'ignore où ce désordre pourra s'arrêter... ». Encore la perte du Trésor eût-elle été peu de chose si elle ne s'était accompagnée de celle des hommes, des chevaux, des équipages et d'un immense matériel de guerre. Mais tout était englouti dans un désastre sans précédent. Cette funeste expé-

(1) AF IV 1085.

dition dans laquelle Napoléon s'était figuré pouvoir trouver le moyen de rétablir ses finances le laissait aux prises avec la cruelle nécessité de tout remplacer et de tout remplacer à la hâte, car toute l'Europe, inévitablement, allait accourir à la curée, et, « la confédération européenne qu'il avait dirigée contre la Russie allait se retourner contre lui, sous l'impulsion de la Russie... (1)

Par des miracles de travail, qui ne sont point ce qu'il y a de moins merveilleux dans toute son œuvre, Napoléon parut un instant devoir y réussir : il parvint, contre toute espérance, à être prêt avant les coalisés et à ressaisir momentanément l'avantage dans la première campagne de 1813 : mais s'il était encore en son pouvoir de trouver des soldats dans ce pays dont il avait élevé si haut le courage et le patriotisme, il lui devenait déjà beaucoup plus difficile de suffire aux frais d'une guerre qui avait si complètement trompé ses espérances, et qui, au lieu des bénéfices imprudemment escomptés, ne lui léguait que des pertes immenses à réparer. Même avant la catastrophe, d'ailleurs, la situation était difficile : 1811 léguait 46 millions de déficit, 1812 37 et demi : de septembre à décembre 1812, pour empêcher que le Trésor laissât apercevoir aucun embarras, « chose si importante au milieu des inquiétudes qui s'élèvent sur l'état des finances » (2), il fallut que la Caisse de service fît une avance de 30 millions en sus des 50 qui constituaient son avance ordinaire.

En novembre 1812 (3), Gaudin avait prévu pour 1813 906 millions de recette, dont 870 au plus de recette normale et régulière (encore fallait-il faire entrer dans cette catégorie des recettes bien douteuses, comme 11 millions à tirer de l'Illyrie), et 1.027.987.000 francs de dépense, dont 521.867.227 pour les deux ministères de la guerre et 172.900.000 pour celui de la marine. Il ajoutait qu'il appartenait à Sa Majesté de juger si les crédits de la guerre et de la marine pouvaient être susceptibles de quelque réduction, et si quelques ressources supplémentaires pouvaient être espérées des pays occupés par nos armes. Les événements militaires apportaient à ces espérances le plus complet démenti : au lieu de réductions sur

(1) Mollien, Mémoires, III 241.

(2) Note de Mollien, 29 décembre 1812, AF IV 1083 B.

(3) AF IV 1073. Les principales recettes prévues étaient les suivantes : foncière en principal 241.884.244 ; personnelle-mobilière, id., 37.322.978 ; partie des 17 centimes affectée aux dépenses fixes judiciaires et administratives des départements, 22.428.384 : portes et fenêtres, en principal, 19.059.088 : patentes, id., 20.001.962 (en tout 340.696.656 de contributions directes). Enregistrement, domaine et bois, 204 : douanes, 75 et sels, 50 : droits réunis et tabac, 150. Viennent ensuite 17 millions de la loterie, 12 des postes, 9 des sels et tabacs au delà des Alpes, 3.400.000 des salines de l'Est, 11 millions de l'Illyrie, etc. Au Conseil d'administration des finances du 22 décembre 1812 (AF IV 1253) Napoléon jugeait nécessaire et croyait possible de tirer des douanes 150 millions en 1813 : on peut juger par là de la facilité qu'il avait à s'illusionner lui-même.

les budgets militaires, nécessité de sacrifices plus grands que jamais: au lieu de ressources plus grandes à tirer des pays occupés, la guerre reportée d'un coup du Dniéper et de la Moskowa sur l'Elbe en attendant qu'elle le fût sur le Rhin, l'Europe entière en armes contre la France, les alliés faisant successivement défection. A l'intérieur difficulté croissante de lever les impositions, inquiétude générale, diminution progressive de l'encaisse de la Banque, dépréciation des Bons de la Caisse d'amortissement. La correspondance de Mollien avec l'Empereur a été brûlée pendant la retraite et nous manque depuis le 2 juillet jusqu'au 3 novembre ; mais les lettres de novembre et de décembre, écrites avant que fût connu le désastre de Napoléon, montrent à quel point l'alarme était répandue et combien les difficultés croissaient à vue d'œil : celle du 4 décembre relate qu'on fait courir le bruit d'une réquisition de tous les chevaux de luxe, ou d'une sommation à tous les propriétaires de payer en un mois une année d'impôt, ou d'une création de papier-monnaie « misérables bruits repoussés, méprisés partout, et cependant circulant partout » : celle du 15 décembre, que l'encaisse de la Banque a diminué de près de 6 millions depuis un mois. A plus forte raison l'inquiétude fut-elle grande, lorsque, sans qu'on connût encore l'immensité de notre infortune, on sut que l'Empereur était revenu de la guerre pour la première fois sans être victorieux et sans armée : le bruit courut que le fort de Cherbourg était pris, que les rentes et pensions allaient subir une retenue de 25 %, et autres choses incroyables qui cependant, Mollien était obligé de le constater, trouvaient créance, car « les bruits qui inquiètent font toujours plus de chemin que ceux qui rassurent » (1) et dont le résultat était toujours « plus d'empressement à vendre qu'à acheter » (2).

L'impossibilité de recourir au crédit, la difficulté de faire en ce moment, où il importait surtout de rassurer, une augmentation d'impôts (3), ne laissaient d'autre parti à prendre que de trouver un expédient quelconque. Le duc de Bassano imagina celui de vendre les biens des communes, contre allocation à celles-ci d'une rente égale au revenu net qu'elles tiraient de leurs biens fonds. L'opération était tout-à-fait conforme aux traditions révolutionnaires, défavorables à tous les biens de mainmorte, et aux tendances du gouvernement impérial, augmenter le plus possible les rentes inaliénables. Dans son Exposé de la situation de l'Empire du 25 février 1813,

(1) Lettre du 20 mai 1813: AF IV 1089 B.
(2) Id., 20 mars 1813.
(3) Il en fut fait une, cependant: un décret du 5 janvier 1813 augmenta les droits de circulation de détail et d'entrée des boissons: ainsi l'hectolitre de vin paya dans les départements de la 1re classe pour droit de circulation 0,50 au lieu de 0.30; 16 centimes 2/3 au lieu de 15 pour droit de vente au détail, etc.

Exposé d'un optimisme sans bornes, où il représentait l'Empire français comme ayant 900.000 hommes sous les armes, faisant face sans peine à une guerre maritime et à 2 guerres continentales et trouvant encore moyen de consacrer 120 à 150 millions aux travaux publics, M. de Montalivet recommanda ce procédé comme également avantageux à l'Etat et aux communes, qui seraient facilement indemnisées par une rente qu'il pensait devoir être de 20 millions (1), d'une jouissance grevée pour elles de beaucoup de charges et d'embarras. Molé proposa l'opération dans ce fameux discours au Corps législatif du 11 mars 1813 que le *Moniteur* refit après coup et dans lequel l'optimisme était poussé au point d'affirmer que « jamais la situation de nos finances ne fut aussi florissante : jamais aucun Etat n'eut de revenus aussi considérables, et qui coûteront moins aux peuples sur lesquels ils sont perçus. » Il estimait la valeur en capital à 370 millions, bien qu'il s'agît uniquement des terres, maisons et usines à l'exclusion des bois, pâtis et pâtures, et en escomptait donc un important secours pour l'exercice 1813, (149 millions), bien que sur ce capital dussent être pris d'abord 232 millions et demi indispensables pour les 3 exercices 1811, 12 et 13 (2).

Le 20 mars 1813 fut rendue la loi qui décidait cette aliénation des biens communaux. Mais force fut bien de donner des délais de paiement assez longs : 1/6e comptant, 1/6e dans les trois mois, les deux autres tiers dans les deux années suivantes. Donc dans l'hypothèse la plus favorable, vente totale et vente prompte, des 370 millions envisagés 123 seulement seraient perçus au cours de 1813 : somme bien modique pour un budget qui était fixé le même jour à 1150 millions en dépense et en recette (3), et qui ne s'équilibrait, sur le papier,

(1) Dans ce discours du 25 février 1813 M. de Montalivet estimait à 128 millions le revenu des villes et des communes : 65.300.000 de droits d'octroi, 42.700.000 de centimes additionnels, 20 millions de revenu foncier. C'était ce dernier revenu dont il proposait de réaliser le capital.

(2) 46 millions pour 1811, 37 1/2 pour 1812, 149 pour 1813.

(3) Recettes : 340.696.656 francs de contributions directes comme dans le projet de Gaudin : enregistrement, domaines et bois, 206 millions : douanes 100 m. et sels 50 : droits réunis 150 et tabacs 70 : loterie 15 : postes 12 : salines de l'Est, 3 : sels et tabacs au delà des Alpes, 9 : poudres et salpêtres 500.000 : Illyrie 11 m : recettes diverses et accidentelles 3.803.344 : recettes extérieures, 30 millions : prélèvement sur le produit de la vente des biens des communes, 149 : Total, 1150 millions. Sur cette somme, il n'était rentré au 1er avril 1814 que 871.418.000.

Parmi les dépenses, la guerre figure pour 325 millions, l'administration de la guerre pour 260, la marine pour 167, la dette, avec celle de Hollande et avec les pensions, pour 151, l'intérieur pour 59 (dont service ordinaire 16.600.000 et service extraordinaire 42.400.000), la liste civile pour 28.300.000, la justice pour 29 millions, les finances et le Trésor pour 29.700.000, les cultes pour 17 millions, les relations extérieures pour 17.500.000, les manufactures et commerce pour 7.820.000, les frais de négociation pour 8.500.000, fonds de réserve 48.190.000, police générale 2 millions. Sur quoi il avait été payé 975.453.000 au 1er avril 1814.

qu'avec un prélèvement de 149 millions sur le produit de la vente de ces biens.

Mais il s'en fallut de beaucoup que cette hypothèse se réalisât. La vente se fit lentement et mal : les recouvrements n'étaient que de 616.000 francs au 21 juin, de 1.100.000 au 5 juillet, de 11.700.000 au 1er octobre. Dans la plupart des départements à peine un tiers ou un quart des articles mis aux enchères trouva preneur : en 5 mois, les adjudications n'atteignirent que 53 millions (1). Plus tard, le baron Louis établira qu'au 1er avril 1814 le chiffre des ventes pour les 86 départements restés français ne dépassait point 64.179.330 sur une mise à prix de 55.891.370, et là-dessus les recouvrements n'étaient que de 22.356.316. L'échec de cette mesure était donc à peu près complet.

On avait, il est vrai, dans les Bons de la Caisse d'amortissement un moyen, peut-être, d'anticiper le produit de la vente. Napoléon avait ou voulait avoir l'air d'avoir beaucoup d'espoir en eux. Il gourmandait Mollien de n'y avoir recours que dans une trop faible mesure : « Si vous en aviez mis pour 60 ou 80 millions sur la place, le public s'y serait accoutumé. Le cours m'importe peu parce qu'il ne peut avoir une influence sérieuse sur un papier qui est remboursable dans 1 an ou 2, qui porte intérêt à 5 % et qui est admissible en acquisitions de domaines et en droits de douane. Un pareil papier ne se dégrade jamais... Occupez-vous moins de leur dépréciation : allez hardiment ; laissez coter la Bourse et accoutumez le public à ces Bons par une émission de 40 à 50 millions (2). » Mais Mollien savait par une expérience déjà ancienne ce que Napoléon voulait avoir l'air d'ignorer, c'est-à-dire que ce papier — car ici en dépit des fières déclarations de l'Empereur c'était bien d'un papier-monnaie qu'il s'agissait — trouverait difficilement des amateurs. « Je ne puis pas, écrivait-il le 8 mai, en maintenir sur la place plus de 8 à 9 millions, *même à courte échéance.* » Il en fut émis en vue de la vente des biens communaux pour 131 millions, dont 43 à échéance de 1814, 44 de 1815, 44 de 1816. Ils subirent rapidement une perte de 2 % sur ceux qui étaient à 3 mois, de 4 % sur ceux venant à échéance après 1813. Les fournisseurs, à peu près les seuls à qui l'on pût les faire passer, car on reconnut bientôt l'impossibilité de payer en cette valeur dépréciée, ne se négociant qu'avec difficulté et avec perte (3), les traitements, les rentes, la solde, les salaires, répugnaient

(1) Note de Mollien, AF IV 1083 B. — Rapports des 13 et 23 juin, du 1er octobre, *ibid.*

(2) Lettre du 18 juin.

(3) Lettre du 14 juillet, *ibid.* Mollien se plaint dans cette lettre que des acquéreurs ayant voulu tout payer en Bons de la 1re série (échéant en 1814) aient été refusés, et représente qu'il serait d'une bonne administration d'en-

à les recevoir, s'empressaient de les négocier, même à 14 et 15 % de perte, pour s'en débarrasser, et aussi pour se prévaloir auprès des ministres de la défaveur de leurs cours et faisaient entendre les plaintes les plus amères. Plus que jamais Mollien jugeait impossible d'en faire accepter sur la place de Paris plus de 10 ou 12 millions, et il en était d'autant plus marri qu'il y voyait près de 400 millions à dépenser et que les recettes spontanées s'y élevaient à peine à 50 : la perspective de l'échéance du 5 %, qui tombait alors les 22 mars et 22 septembre, était surtout pour lui le sujet des plus vives préoccupations, le paiement d'un semestre de ces rentes égalant presque la totalité des recouvrements à faire à Paris en un an. Les 5 premiers mois de 1813 n'avaient donné en tout que 419.848.000 de recette contre 540.709.000 de dépense. De fortes moins-values étaient à prévoir sur l'Illyrie, sur la 32e division militaire, sur la contribution imposée à la ville de Hambourg lors de la rentrée des Français, sur les départements voisins de l'Espagne, etc. « Jamais le service du Trésor n'a présenté de telles difficultés... Jamais les recouvrements n'ont été moins abondants qu'à cette époque, surtout pour les versements faits à Paris » (1). Il en était réduit à faire circuler des bruits mensongers sur l'importance des ventes effectuées, afin de faire croire que les Bons avaient un gage immédiat et s'accroissant chaque jour (2), à en répandre le plus possible dans les départements, à défaut de Paris ; et il envisageait avec épouvante le moment, plus prochain qu'il ne pensait, où un reflux possible des armées sur le territoire français porterait à leur comble les difficultés déjà si grandes pour les nourrir et les entretenir. Déjà la bataille de Vittoria et la retraite de l'armée vers Bayonne lui inspiraient une curieuse lettre qu'il écrivait à Napoléon le 1er juillet (3) et dans laquelle se peignent si bien, et les profondes illusions sur la situation militaire qui régnaient jusque dans les sphères officielles, et l'extrême gravité déjà de la situation financière : « Si l'armée (d'Espagne) s'établissait sur les frontières de France, on calculerait bien vite à Paris l'énorme accroissement de dépense qui en résulterait pour le trésor de Votre Majesté, et les difficultés du service s'en accroîtraient d'autant. Jusqu'à présent les départements du Midi étaient venus par quelques excédents de recettes au secours des départements du Nord où les recettes sont depuis 6 mois fort au-dessous des dépenses, mais déjà une partie des faibles économies que je faisais dans le Midi m'est enlevée : les deux ministères de la guerre ont demandé d'ur-

courager les acquéreurs à accélérer leurs paiements, surtout étant donné l'intérêt de procurer au Trésor une libération plus prompte de ses premiers engagements.
(1) Lettre du 16 août, *ibid.*
(2) Lettre du 25 juin, *ibid.*
(3) *Ibid.*

gence 1 million complet à Bayonne pour les vivres de l'armée d'Espagne et sur ce million une somme de 400.000 francs avait été prise de vive force dans la caisse de Bayonne avant même que les ministres en fussent prévenus.... Des motifs d'un intérêt supérieur à celui même des finances exigent que les troupes repliées reportent promptement la guerre en Espagne et ne restent pas longtemps sur les frontières de l'Empire : elles y pèsent encore plus sur l'opinion que sur les caisses. » Ainsi les revers accroissaient la détresse des finances, qui à son tour exigeait des entreprises aventureuses, comme celle de Soult vers Pampelune, destinées à se terminer par de nouveaux revers : tous les malheurs s'engendraient les uns les autres : et le pire de tous était que Napoléon restait sourd à de pareils avis et allait se précipiter dans une lutte plus terrible au lieu de profiter d'un retour momentané de fortune pour tâcher de conclure une paix difficile peut-être, mais nécessaire. Les victoires mêmes qu'il venait de remporter tournaient contre lui en l'entretenant dans les pires illusions. « La France est si riche, disait-il à Molé à propos de cette reconstitution rapide de la grande armée de 1813, qu'elle n'en sera pas épuisée, et qu'elle ferait bien plus encore si son territoire était menacé. » La preuve du contraire n'allait malheureusement pas se faire attendre.

Deuxième partie de la campagne de 1813. — Avec l'extension formidable de cette lutte les difficultés devinrent rapidement plus angoissantes. Dès le 18 août Mollien (1) sollicite un secours de 15 à 20 millions du domaine extraordinaire pour aider le service extrêmement difficile des quatre derniers mois de l'année, insinue que les 12 millions en actions de la Banque autrefois achetés par ce domaine extraordinaire pourraient être échangés contre pareille somme de Bons de la Caisse d'amortissement afin de faciliter le paiement du semestre à échoir de la rente, indique, sans oser toutefois y insister, parce que ce serait une nouvelle cause de baisse, qu'on pourrait répartir sur 4 ou 5 mois le paiement de ce semestre qui doit se faire en trois, et regrette qu'on ne puisse, vu l'extrême dissémination de la rente (30 millions d'arrérages se partageaient en effet entre 130.000 parties prenantes) payer en Bons de la Caisse d'amortissement une partie de ces arrérages : expédients qu'il indique, tout en les condamnant, et en proclamant lui-même que l'atermoiement du semestre de la dette perpétuelle serait la mesure la plus funeste au crédit. Les recettes, littéralement, s'écroulaient : ainsi pour les douanes les 5 premiers mois de 1813 donnaient 30.869.793, et les 7 autres allaient donner encore bien moins, ou rien, et les douanes étaient

(1) AF IV 1086.

prévues au budget pour 100 millions (1). Le 1er octobre, en présence des moins-values considérables que vont produire dans les recettes la perte de l'Illyrie, l'invasion des départements de la 32e division militaire (Hambourg), l'épuisement des départements voisins de l'Espagne, le faible produit de la vente des biens communaux, la dépréciation croissante des Bons de la Caisse, il pose nettement la question d'une augmentation d'impositions et la recommande comme le parti moins mauvais : la nation la supporterait, malgré tout, aisément, car si dans d'autres pays il peut se trouver un nombre proportionnellement plus considérable de familles riches, il n'en est aucun où il se trouve autant de familles aisées (2) : point ne serait besoin pour cela d'assembler le Corps Législatif, puisqu'on se passe de lui pour la conscription et pour les réquisitions : et il propose 50 centimes additionnels sur la foncière, doublement de la personnelle-mobilière, élévation de la taxe du sel de 10 à 15 centimes la livre, extension de la vente des biens communaux aux pâturages, aux bois, aux parcelles de bois de l'Etat enclavées dans des propriétés particulières. L'argent, comme les hommes, devient évidemment rare, et ces efforts désespérés pour en trouver en disent long sur le degré d'épuisement auquel, même avant les revers décisifs, est réduit le grand Empire.

Après Leipzig, avec ces misérables débris d'armée refluant vers la France, avec les nouvelles levées qu'il faut nourrir, vêtir, équiper, avec l'invasion imminente, avec l'immensité des besoins et la diminution des ressources, avec l'impuissance croissante de l'autorité à se faire obéir, c'est bien décidément la débâcle. La baisse devient effrayante : le cours de 74, 73, avait pu être conservé en août, celui de 70 à 68 en septembre : ensuite se produit une chute qui précipite le 5 % jusqu'à 52,75 le 30 octobre. Les procédés ordinaires pour enrayer la baisse devenant absolument impuissants, Napoléon, cherchant à se faire illusion à lui-même, affecte d'y être indifférent et écrit à Savary, qui avait cru bien faire en cherchant à intimider par sa police les spéculateurs à la baisse, cette lettre étrange (3), en contradiction complète avec les habitudes les plus invétérées de son gouvernement : « Vous êtes bien bon de vous occuper de la Bourse : que vous importe la baisse ? Ceux qui ont vendu à 60 rachèteront à 80... A qui cela fait-il tort ? A ceux qui ont la bonté de vendre... C'est mal à propos faire sentir l'influence de la police que de s'immis-

(1) Gaudin, 5 août 1813, AF IV 1089 B.

(2) Renseignement précieux à recueillir. La société française, si rudement bouleversée par la Révolution, retrouvait donc son assiette, et avait dès lors pour trait distinctif le grand développement des fortunes moyennes. Un peu plus loin Mollien parle de l'aisance assez généralement répandue en France.

(3) 3 oct. : Correspondance, t. XXVI, p. 336.

cer dans ces sortes d'affaires. La rente descendît-elle à 6 f., qu'importe, si les intérêts sont toujours bien payés ?... Comme je ne fais point d'emprunt et n'ai point besoin d'en faire, tous ces détails d'agiotage n'attaquent en rien l'administration. » L'emprunt, hélas, n'aurait jamais été plus nécessaire : le malheur était qu'il était devenu impossible. Quel soulagement il eût apporté aux embarras, plus terribles que jamais, de l'infortuné ministre du Trésor ! Le 3 novembre (1) il signale la baisse effrayante des actions de la Banque (2) et reproche aux régents, qui proclament sans cesse la Banque en danger, d'être cause eux-mêmes de ce danger : il est aux prises avec d'inextricables difficultés pour suffire au service, à Paris surtout « où la dépense est 10 fois plus forte que la recette et où je ne puis plus attirer les excédents de recettes des départements, car il n'y a d'excédent nulle part. » De nouveau il fait appel au domaine extraordinaire : « Je me permets de demander comme secours l'échange d'une douzaine de millions de Bons de la Caisse d'amortissement contre une pareille somme d'espèces à prélever dans les caisses du domaine extraordinaire, tant pour aider le service de Paris dans ses plus urgents besoins que pour faire des envois de fonds sur quelques points où les recettes locales peuvent se trouver insuffisantes. » Le 8 novembre il insiste . « Les ministres ne mettent plus de bornes à leurs demandes de fonds : les fournisseurs déclarent obstinément qu'ils ne veulent faire de livraison qu'en échange d'argent comptant : c'est à Paris que les principales fournitures sont commandées et qu'on en demande le paiement : et par la constitution même des impôts le Trésor ne recouvre pas à Paris la 10e partie des sommes qu'il est obligé d'y payer : encore faut-il qu'il puisse expédier de Paris des secours dans les lieux où comme à Metz en ce moment il survient inopinément une masse de nouvelles dépenses... Cet état de choses ne pourrait se prolonger sans renouveler des désordres qui ne peuvent être connus sous le règne de Votre Majesté, car c'est par lui qu'ils ont cessé. »

Quelque répugnance qu'il ait pour laisser entamer cette suprême réserve de son domaine extraordinaire (dont on ignore, mais dont il sait, lui, la faiblesse) (3) Napoléon accède le 11 novembre aux instances de Mollien et accorde les 12 à 15 millions demandés, en insistant, — et ce détail montre une fois de plus à quelles extrémités on est réduit — pour que cet argent soit retiré des Tuileries avec grand

(1) AF IV 1089 B.
(2) Elles avaient varié en 1812 entre 1220 et 1240 environ : leur cours fut d'environ 1180 dans le 1er semestre 1813 : il tomba à 815 en novembre, et à 560 environ le 29 mars 1814.
(3) Lecestre, Lettres inédites de Napoléon, II, 295.

appareil, que l'on croie la somme beaucoup plus forte qu'elle n'est, et que l'on répande dans le public la persuasion qu'il y reste encore plus de 200 millions ; or il n'en restait plus que 30 et le 16 Napoléon réduisait à 10 millions le versement promis : une goutte d'eau dans la mer ! Ce n'est point par dizaines, mais par centaines de millions qu'il aurait fallu procéder pour reconstituer les arsenaux vides, remettre la solde au courant, exécuter les travaux de fortification nécessaires, armer et habiller les nouvelles recrues qui, trop peu nombreuses pour refaire les armées détruites, l'étaient plutôt trop pour les ressources dont on disposait. « Toutes les ordonnances de l'administration de la guerre pour l'approvisionnement des places, toutes celles du ministre de la guerre pour les dépenses du génie, de l'artillerie et du réarmement des places, écrit Napoléon à Mollien le 17 novembre, ne sont pas exactement payées : de là les résultats les plus funestes pour la défense de l'Etat... Depuis les circonstances actuelles on n'a nulle part remué un pouce de terre, parce que partout les ordonnances de la guerre n'étaient pas soldées. »

Les nouveaux impôts. — Gaudin consulté sur la question des augmentations d'impôts sur laquelle se fixait depuis Leipzig l'attention de Napoléon, avait émis l'idée de lever 50 centimes additionnels sur toutes les contributions existantes, mais sans dissimuler que cette augmentation, facile à édicter sur le papier, serait beaucoup plus difficile à obtenir en réalité, qu'il n'était pas vrai qu'en fait d'impôts 2 et 2 fissent toujours 4 ; et en effet le découragement général, la gêne universelle, l'impuissance de l'administration, la perte déjà de beaucoup de départements, en attendant d'autres pertes qu'il était malheureusement nécessaire de prévoir, faisaient présager les plus grandes déceptions. Rien autre chose cependant n'était à tenter. Un décret du 11 novembre créa donc 30 centimes additionnels sur la foncière, les portes et fenêtres et les patentes de 1813, payables par tiers en novembre, décembre, et janvier 1814, doubla le principal de la contribution personnelle et de la partie de la mobilière perçues par rôles, surimposa le sel de deux décimes par kilogramme et ajouta 10 centimes additionnels aux droits réunis et aux tarifs d'octroi. Une retenue de 25 % fut ordonnée sur les traitements et pensions civiles supérieurs à 2.000 f. Ces mesures étaient nécessaires, mais combien peu fallait-il en attendre ! Elles rappellent trop ces lois du temps du Directoire qui créaient des suppléments d'impôts alors qu'on était dans l'impossibilité de lever le principal, et donnaient quelques semaines pour apurer des rôles en souffrance depuis des années : de plus en plus le mot de Mollien devenait malheureusement exact : on revoyait sous Napoléon les expédients

misérables auxquels son avènement avait eu pour effet, on pourrait même dire pour but, de mettre un terme (1). Dans le grand désarroi général, il est impossible de chiffrer le rendement des suppléments d'impôt de novembre 1813 : il est malheureusement certain qu'il dut être extrêmement médiocre, et, de plus, tardif. Volonté de payer, moyens de payer, moyens de faire payer, manquaient également. « La rentrée des contributions extraordinaires et même ordinaires est nulle, écrit d'Houdetot, préfet de la Dyle, le 17 décembre 1813 (2): tous les percepteurs me demandent des troupes pour appuyer leurs opérations et je n'en ai point à leur donner : les percepteurs sont menacés, les porteurs de contraintes méprisés, aucun n'ose opérer de saisie, ce funeste retard des rentrées va laisser toutes les caisses vides et compromettre tous les services. » Telle est la situation dans les départements nouvellement réunis, tous déjà envahis ou menacés d'invasion, et où l'autorité du gouvernement chancelle en attendant qu'elle s'écroule.

Quelques semaines encore et la France tout entière, ou presque, va se trouver dans une situation toute semblable. Au Nord, au Midi, à l'Est l'invasion s'avance, rétrécissant sans cesse le territoire, fort restreint déjà, sur lequel le gouvernement impérial peut encore exercer quelque action : une insurrection royaliste se prépare en outre à l'Ouest comme pour donner à Napoléon le coup de grâce (3). La perception des impôts s'arrête, les populations s'insurgent contre les droits réunis, contre lesquels elles n'avaient même pas osé proférer des plaintes au temps de la toute-puissance du maître, les employés sont maltraités, forcés de cesser leurs fonctions. Dès le 23 janvier 1814, à la veille du jour où Napoléon va quitter Paris pour cette sublime campagne où il essaiera en vain de disputer sa capitale à une invasion qu'il pourra retarder, mais non arrêter, Mollien en est réduit à insinuer qu'il serait peut-être utile de transférer en province le centre de l'administration du Trésor, qui serait frappé à mort si les rapports avec les receveurs généraux des départements étaient rompus. Sans doute, mais où donc en province pourrait-elle trouver un asile ? Bordeaux, Toulouse, Lyon, sont, comme

(1) « Il rétrogradait... vers les pratiques encore révolutionnaires qu'employait le Trésor public à l'époque de son avènement au pouvoir, lorsqu'on ne se faisait aucun scrupule de substituer aux paiements réels... de simples promesses de paiement... (Mollien, III, 259).

(2) Fic, III, Dyle 4.

(3) Les rapports des commissaires du gouvernement provisoire envoyés dans les divisions militaires en avril 1814 ne laissent sur ce point aucun doute : si la victoire des alliés s'était fait attendre un peu plus, Napoléon aurait été pris à revers par une insurrection de la Vendée, peut être de la Bretagne, au printemps de 1814. Cf. l'analyse que j'ai donnée de leurs rapports, Revue des études historiques, 1923.

Langres ou Châlons, à la veille de succomber : la vie se retire de ce qui était naguère un si grand et si puissant Empire.

C'est pourtant à ce pays qui échappe de plus en plus à l'action du gouvernement qu'il faut demander de plus en plus de sacrifices. Rallier la nation autour du trône en péril, obtenir son appui moral, pouvoir demander à une loi ces suppléments d'impôts pour lesquels on s'est contenté en 1813 d'un décret, serait fort utile. Le Corps Législatif est convoqué le 19 déc. 1813. A peine est-il réuni qu'il se montre plus disposé à faire entendre au souverain les gémissements des peuples (1) qu'à fournir le concours énergique que Napoléon attendait de lui pour la défense du territoire : il est ajourné le 31 déc., et c'est encore par un décret, celui du 9 janvier 1814, que sont établies des augmentations d'impôts plus considérables que celles de 1813 : 50 centimes du principal de la foncière (2), doublement des portes et fenêtres, doublement de la personnelle-mobilière, tel qu'il a eu lieu pour 1813, le tout payable en 9 mois à raison de 1/9 par mois à partir de février. Efforts inutiles : non seulement ces suppléments resteront en souffrance mais aussi le principal lui-même : le budget prévu pour 1814 (1.176 millions en dépense et seulement 853 en recette, encore, a affirmé le baron Louis, avec d'énormes majorations), eût été, même en paix, grevé d'un lourd déficit : qu'était-ce donc au milieu d'une pareille guerre ! Le premier trimestre de 1814 donna à lui seul 331.275.000 de dépense et seulement 77.072.000 de recette, dont 33.740.000 de contributions directes : soit 254.203.000 de déficit. Tel département à l'abri de l'invasion, comme celui de la Seine-Inférieure, avait soldé au 31 mars 1814 1.252.323 fr. de contributions directes seulement sur 10.147.495, et sur les centimes additionnels décrétés le 9 janvier, 309.700 au lieu de 4.059.000 (3) : qu'on juge par là de ce que pouvait rendre l'impôt dans des contrées plus voisines des opérations militaires ! Tout manquait : il fallait, faute d'argent, renvoyer des ouvriers dont les travaux eussent été nécessaires : des corps de troupes restaient à l'arrière faute d'armes et de munitions ; les fonctionnaires n'étaient

(1) Expression dont le gouvernement obtint à grand'peine la radiation du fameux rapport de Lainé.

(2) Napoléon avait même pensé à 75 centimes, dont 50 payables de suite et 25 ultérieurement si la paix n'était pas faite. Par ces suppléments et par une vente de 100 millions de bois des communes et de bois nationaux il se flattait de porter les recettes de 1814 à 1280 millions, à savoir 1125 millions de recette régulière, 55 des 25 autres centimes de guerre, qui ne seraient levés qu'au cas où la paix ne se conclurait pas à bref délai, 100 millions de vente des bois nationaux ou communaux au-dessous de 500 arpents (Conseil du 26 nov. 1813, AF IV 1253).

(3) F a 552 : pièces sur la mission envoyée en avril 1814 par le gouvernement provisoire.

plus payés : en mai 1814 les commissaires du gouvernement provisoire en verront partout dont le traitement était en souffrance depuis des mois : les militaires eux-mêmes ne l'étaient guère, les curés surtout étaient dans nombre d'endroits dans la dernière misère, et réduits, à la lettre, à vivre des aumônes de leurs paroissiens. La rente, maintenant fort irrégulièrement payée aussi — l'Empire aurait laissé sur la dette et les pensions 53.413.000 l. d'arriéré, d'après le rapport du baron Louis sur le budget de 1814 — tomba à 47,75 à la nouvelle de la perte de la bataille de la Rothière, qui semblait ne plus laisser aucun espoir. Les victoires de Champaubert, de Montmirail, de Château-Thierry, etc., relevèrent un instant les courages, et l'on revit les cours de 55, 56, 57 : mais ce fut pour peu de temps. Malgré l'extrême aversion qu'avait toujours montrée Napoléon pour les aliénations de rente sa Caisse d'amortissement était bien forcée maintenant d'en vendre elle-même, de l'avis du ministre du Trésor, pour se procurer le capital nécessaire au remboursement de Bons qu'il aurait été encore plus funeste de laisser en souffrance (1). Le cours de 50 fut définitivement perdu après le 10 mars, et le dernier cours coté sous Napoléon, le 29 mars, fut 45,25, le cours des débuts de l'an IX. Lugubre fin de tant de splendeurs !

Heureusement cet écroulement lamentable était plutôt celui d'un homme et d'un régime que celui d'une nation. De l'œuvre de reconstitution poursuivie depuis quinze ans tout ne disparaissait point avec le souverain qui en avait été le principal ouvrier. Il subsistait un bon système fiscal, une administration fortement organisée, de bonnes habitudes de probité et d'économie dans la gestion des finances, et le crédit public restait, malgré les malheurs de la fin, infiniment supérieur à ce qu'il était lors du 18 brumaire. Il ne lui manquait pour prendre tout son essor qu'une volonté bien nette et hautement affirmée de la part des gouvernants d'en respecter scrupuleusement tous les principes, d'en admettre toutes les obligations et d'en rechercher tous les avantages. L'Empire léguait à la Restauration tous les instruments nécessaires pour réparer les désastres au milieu desquels sombrait sa fortune.

(1) Note de Gaudin, mars 1814 (AF IV 1253). La création totale des Bons de la Caisse d'amortissement, de 1806 à 1814, s'est montée à 444.232.000 fr. dont 237.959.000 avaient été soldés et 206.293.000 restaient à l'être au 1er avril 1814.

CHAPITRE X

1814 ET LES CENT JOURS

Situation des finances à la chute de l'Empire. — La situation, au moment où l'Empire s'écroula, n'en était pas moins terrible ; ce malheureux pays, envahi sur toutes ses frontières, saccagé par les armées ennemies, livré comme une proie aux exigences des alliés, qui furent, dès 1814, écrasantes, aux déprédations des prisonniers de guerre libérés, parfois à celles des débris des armées impériales en dissolution, voyait fondre sur lui toutes les charges : il lui fallait satisfaire et les émigrés qui attendaient depuis si longtemps le moment de la revanche, et les fonctionnaires des territoires perdus qui faisaient valoir leurs droits, et les prisonniers français qui revenaient d'Allemagne ou de Russie réclamer les leurs, et les soldats qui avaient combattu pour lui, et ceux qui avaient combattu contre lui. Pour chaque fonction deux prétendants, pour chaque grade deux titulaires, pour chaque champ deux propriétaires. Des monceaux d'or n'auraient pas suffi au nouveau gouvernement pour satisfaire toutes les convoitises qui l'entouraient, pour calmer toutes les inquiétudes qu'il faisait naître, pour réparer tous les maux qui accompagnaient son avènement. Jamais les besoins ne furent si grands, et jamais les ressources ne furent si limitées. Dans le naufrage du gouvernement impérial les contribuables avaient pris l'habitude de se dispenser du paiement des contributions : il en était une surtout, extrêmement impopulaire, qui tendait visiblement à disparaître, les droits réunis : d'imprudentes promesses du comte d'Artois et du duc de Berry à leur rentrée en France avaient ou déchaîné ou fortifié une insurrection générale contre cette imposition détestée, et 86 millions — c'est à cette somme que l'on estimait le produit possible des droits réunis dans les nouvelles limites de la France — risquaient d'échapper au Trésor public en un temps

où l'on pouvait dire, comme jadis sous Louis XV, qu'il en était réduit à compter pour un écu. Les marchandises étrangères, anglaises surtout, inondant notre territoire à la suite des armées étrangères, menaçaient de réduire à presque rien le rendement des douanes. Si nos libérateurs — puisque c'est ainsi que les royalistes appelaient les alliés — ne songeaient pas encore cette fois à nous imposer les écrasantes contributions de guerre qu'ils exigeront l'année suivante, déjà, cependant, les articles 19 et suivants du traité du 30 mai 1814, mettant à la charge du gouvernement français, dans les pays cédés par la France, les sommes que des individus ou établissements particuliers pourraient avoir à répéter contre les autorités françaises, ouvraient la porte à des réclamations dont on verra plus tard l'extrême danger.

Le baron Louis. — La fortune qui nous accablait de toutes parts nous réservait toutefois cette faveur de faire passer la difficile administration des finances entre les mains du seul homme peut-être qui fût capable de sauver la situation et d'éviter les fautes qu'on n'était que trop disposé à commettre. L'abbé, maintenant baron, Louis, dut à ses fréquentations chez Talleyrand et à une certaine nuance d'opposition qu'il avait laissé apercevoir dans les derniers temps de l'Empire d'être appelé au ministère des finances (1) par le gouvernement provisoire, et il y fut maintenu dans les deux cabinets successifs formés par Louis XVIII au cours de la première Restauration. Or cet ancien conseiller clerc au Parlement de Paris, quelque peu mêlé aux luttes parlementaires qui précédèrent l'explosion de la Révolution, plus tard s'étant initié pendant l'émigration, en Angleterre, aux méthodes financières suivies en ce pays et tout particulièrement au mécanisme du crédit, apportait précisément au pouvoir les qualités et les vues qui étaient alors le plus nécessaires. Il avait acquis de l'importance et de la nécessité du crédit public cette haute idée que Napoléon n'en avait jamais eue, il voulait le fonder en France, et savait qu'un Etat qui a cette ambition doit manifester par ses actes qu'il est et sera toujours l'esclave de ses engagements, qu'il doit être prêt à payer de bonne grâce, sans atermoiements, sans difficultés, sans résistance, tout ce qu'il doit, et plutôt plus que moins. Son adage favori était qu'un Etat qui veut avoir du crédit doit tout payer, même ses sottises (2). Doctrine

(1) Qui réunit désormais les attributions partagées sous Napoléon entre le ministre des finances et celui du Trésor.

(2) C'est, raconte d'Audiffret, la réponse qu'il aurait faite à Napoléon, en plein Conseil d'Etat, un jour que l'Empereur employait toute son influence pour faire rejeter par ce Conseil une créance très onéreuse au Trésor.

bien nouvelle en France, et que les grands ministres des premiers temps de la Restauration n'ont pas fait prévaloir sans peine, notamment contre ceux qui se donnaient pour les plus chauds amis du nouveau gouvernement, mais qu'ils ont fait triompher, cependant, rendant ainsi à ce gouvernement et à la nation tout entière le plus grand service qu'il fût alors possible de leur rendre. Protégé de Mollien, Louis n'avait cependant rempli que des missions ou exercé des fonctions d'importance secondaire sous le règne de Napoléon. Il avait contribué à l'organisation de la Caisse de service, à la liquidation de la créance de l'Etat sur les Négociants réunis, à l'organisation des finances de la Hollande sous le règne de Louis Bonaparte, sans réussir d'ailleurs à y remettre un ordre singulièrement troublé, mais en réussissant toutefois à faire échouer un projet d'impôt sur la rente, impôt toujours mortel au crédit des Etats qui se laissent tenter par les apparences de justice et par les séductions de facilité que présente naturellement une imposition de ce genre. Après 1810 il dirigea les travaux de la commission chargée de liquider les comptes de l'ancien royaume de Louis. On le voit ensuite chargé d'une liquidation d'intérêts financiers français dans les ci-devant duchés de Clèves et de Berg, y appliquant son programme ordinaire, payer sans difficulté tout ce qu'on doit, et répondant à l'Empereur, qui lui reproche de vouloir le ruiner, qu'un Etat ne se ruine jamais en payant ses dettes, qu'il se ruine plutôt en ne les payant pas, qu'on peut avoir un jour besoin de crédit, et qu'on ne le fonde pas autrement que par la justice. Tenu un peu à l'écart, (l'Empereur, dit Molé, (1) avait peu de goût pour lui), il était prêt à recueillir le terrible héritage financier du gouvernement déchu, et s'y montra tout de suite, moins encore par les qualités de l'esprit que par celles du caractère, les plus rares et les plus précieuses, l'homme de la situation. Il le prouva en luttant de tout son pouvoir contre les royalistes imprudents qui voulaient populariser les Bourbons en sacrifiant les droits réunis (il fallait, disait-il, leur répondre à coups de fusil), et contre ceux, plus insensés encore, qui auraient jugé bon de répudier les dettes de l'usurpateur. Il contraignit le comte d'Artois à restituer au Trésor les 10 millions du Trésor de la couronne qu'il avait fait saisir à Orléans (2), et en s'opposant en toute occasion aux exagérations de l'esprit de parti qui, se déchaînant alors contre le régime tombé, en attaquait tout, en calomniait tout, et en ce qui concerne particulièrement les finances, traçait

(1) Souvenirs, I, 172.

(2) Exactement 10.054.656,79, sur qui 9.500.000 furent versés au Trésor public: 554.656,79 seulement restèrent entre les mains des princes (Compte de M. de la Bouillerie à Napoléon le 29 mars 1815, AF IV 1933).

tellement noir le tableau de la situation léguée par l'Empire que le rétablissement de la confiance risquait d'en être rendu impossible.

La question de l'arriéré. — Tel était par exemple le danger de la propension malheureuse de l'abbé de Montesquiou à accueillir, sans examen, tout ce que l'on pouvait lui dire à la charge de Napoléon. Quand, dit Mollien, (1) on lui dénonçait quelque mauvais emploi de deniers publics sous l'Empire, les chiffres les plus élevés étaient ceux que sa mémoire accueillait le plus avidement : trop peu défiant, il ajoutait particulièrement foi aux dires d'un chef de ce bureau central dans lequel se résumaient les principales opérations du Trésor public, sans avoir jamais réfléchi que la position de ce fonctionnaire (2) rendait ses dires particulièrement suspects, parce qu'il avait à se faire pardonner sous la Restauration les fonctions importantes qu'il avait exercées sous l'Empire. C'est sur la foi de cet homme que l'abbé de Montesquiou porta à 1647 millions (3) l'arriéré que l'Empire aurait légué à la Restauration :

1 Fonds spéciaux à divers départements détournés pour la guerre	53.580.000
2 Prélèvements sur les caisses de la couronne et du domaine extraordinaire	237.550.000
3 Avances de la caisse de service	162.014.000
4 Fonds détournés de la caisse d'amortissement	275.825.000
5 Capital des 17 millions de rentes environ créés sous l'Empire	340.000.000
6 Arriéré du ministère des finances	77.500.000
7 Arriéré des autres ministères	500.000.000
	1.646.469.000

(1) Mém. III, 400.

(2) Bricogne. — Pour Bricogne l'administration financière de Napoléon n'aurait été qu'une longue suite de dissimulations, de pillages, de banqueroutes, de perfides déchéances, etc. Une liquidation sous l'Empire n'aurait pas été autre chose que ce qu'étaient les visas sous l'ancien régime. — Ces exagérations insoutenables étaient accueillies avec faveur par le parti royaliste, si énormes qu'elles fussent. Les pamphlétaires ne reculaient devant rien. Un d'eux (dans une *Histoire de Buonaparte avant sa naissance*) le représente comme excitant ses soldats à la rapine, afin que personne n'ait rien en propre, comme prélevant des taxes sur la peine des portefaix, et sur l'infâme métier des prostituées.

(3) Quelques-uns sont même allés beaucoup plus loin. Nettement dans *Quelques idées sur les finances* accusait Napoléon d'avoir accru la dette de l'Etat de 2 milliards en capital et de 100 millions de rentes. « Il dévorait tout ... il faisait disparaître le numéraire... il lui fallait un pays misérable afin qu'il en tirât plus de soldats... »

Or aucune rente n'ayant été *émise*, les 17 millions de rentes en question avaient servi non à contracter de nouvelles dettes mais à en éteindre de plus anciennes : les Caisses de service, d'amortissement, de la couronne, du domaine extraordinaire, n'étant autre chose à vrai dire que des appellations distinctes et partielles d'un tout qui n'était autre que le Trésor public lui-même, les dettes de celui-ci envers celles-là n'étaient point, en réalité, des dettes et étaient éteintes par confusion : que des fonds restant libres eussent été appliqués à la guerre, pour laquelle les prévisions pouvaient être souvent dépassées, rien n'était plus naturel : de ce compte vraiment extraordinaire les 5 premiers articles étaient donc à rayer, et l'exactitude des deux derniers aurait eu besoin d'être démontrée : une forte part d'exagération pouvait y être soupçonnée. Un fait certain et mis hors de toute contestation possible par une lettre du duc de Feltre, ministre de la guerre, du 20 nov. 1815 (1), à un moment où Napoléon était encore, s'il se peut, plus calomnié, c'est que l'estimation à 487 millions de l'arriéré de la guerre, chiffre qui fut avancé en 1814, provenait d'un double emploi évident : on avait compté 2 fois l'arriéré du 1er trimestre 1814 et il aurait fallu mettre 287, ou tout au plus 300, là où il avait été dit 487. Le baron Louis lui-même n'a pas toujours échappé aux influences ambiantes et il a fortement aussi dépassé la vérité quand dans son rapport sur la situation des finances au 1er avril 1814, où il critiquait vivement certaines pratiques, répréhensibles en effet, du régime déchu, il porta à 643.940.000 pour le ministère des finances, 664.216.500 pour les autres, soit en tout 1.308.156.500, l'arriéré laissé par l'Empire : ajoutant, il est vrai, que ces indications résultant des états remis par les ministres devaient être considérées comme des aperçus plutôt que comme des comptes définitifs (2), et reconnaissant aussi que là-dessus 246 millions provenant de cautionnements et de dépôts, 244 d'avances du trésor de la couronne et du domaine extraordinaire, etc., etc., 759 seulement — exactement 759.165.000 — pouvaient être considérés comme immédiatement exigibles: ce qui était encore excessif et ce dont il aurait fallu déduire par exemple l'erreur en trop d'environ 200 millions ci-dessus signalée pour la guerre. Cor-

(1) Arch. Nat., Versements de la Chambre des députés, C. 63.

(2) Louis déclare que l'interruption des communications, l'absence de beaucoup d'administrateurs, l'impossibilité d'examiner une quantité énorme de comptes, etc., ne permettent de présenter que des aperçus plus ou moins incertains.

Il donne pour l'arriéré de la guerre, jusqu'à la fin de 1813, 300 millions, et pour le 1er trimestre 1814, 187.606.000. Or les 187 étaient déjà contenus dans les 300. Les aveux du duc de Feltre, et les déclarations de Corvetto en déc. 1815 et en janv. 1818, ne peuvent laisser aucun doute sur la grande exagération des prétendus 487 millions d'arriéré de la guerre.

vetto, en présentant aux Chambres le 23 déc. 1815 le budget de 1816, a été amené à faire de l'arriéré à la date du 1er avril 1814 une estimation plus modérée et plus exacte ; 593.217.979, déjà réduits, au moment où il parlait, à 462 millions. Un peu plus tard, le 9 janvier 1818, le même ministre déclarera à la commission des finances de la Chambre que l'arriéré antérieur au 1er avril 1814 avait été de 503.984.000, dont les plus grosses parties étaient 266,7 pour la guerre, 142 pour la marine, 51 pour l'intérieur et les cultes, 32,6 pour les finances et le Trésor. Les insuffisances graves de la comptabilité de ces temps empêchent de donner des chiffres indiscutables, mais il semble bien que ces derniers présentent une grande vraisemblance et permettent d'apprécier assez exactement la charge qui incombait de ce chef au nouveau gouvernement.

Premiers actes du baron Louis. — Quelle qu'elle fût, elle rendait évidemment très pénibles les débuts de la Restauration et il fallut au baron Louis beaucoup d'habileté pour faire face aux difficultés qui l'assaillaient de toutes parts. 5 millions trouvés dans les caisses, les 10 millions de la liste civile repris au comte d'Artois, une émission de Bons royaux à 3 mois pour paiement des ordonnances des ministres, majorés de 2 % en sus des sommes portées dans lesdites ordonnances, émission autorisée par décret du 29 avril 1814 et qui réussit mieux qu'on n'osait espérer, lui fournirent les moyens de vivre les premiers temps. Mais force lui fut de décréter (23 avril) à titre provisoire une notable réduction des droits de douane sur les denrées coloniales, surtout sur les cotons, convaincu que « si les droits actuels étaient maintenus sur certaines espèces de ces marchandises le commerce se trouverait dans l'impossibilité de les livrer à la consommation et subirait ainsi la perte de capitaux considérables : que pour les cotons en laine, en particulier, les droits auxquels ils sont imposés sont essentiellement contraires au développement de l'industrie nationale, et que le maintien, même momentané, de tout ou partie de ces droits, ne ferait qu'aggraver les pertes que les fabricants peuvent avoir à craindre d'éprouver par l'effet des circonstances actuelles. » Il fallait bien subir l'invasion des marchandises anglaises comme on subissait l'invasion des troupes alliées (1), et il fallut au ministre beaucoup d'énergie pour rétablir peu à peu la perception des droits de douane le long des frontières mutilées que l'Europe consentait à nous laisser. Il ne put

(1) En même temps un décret du 26 avril supprimait les cours prévôtales et tribunaux des douanes établis par décret du 18 octobre 1810 et libérait les individus détenus en vertu de jugements rendus par eux.

pas non plus sauver entièrement la perception des droits réunis contre l'effort simultané des populations résolues à s'en affranchir et des courtisans, sacrifiant délibérément l'intérêt de l'Etat au désir de procurer aux Bourbons quelques acclamations populaires : il eut beau représenter que ces droits pesaient sur des objets essentiellement imposables, que d'ailleurs c'était seulement au roi et aux Chambres qu'il appartenait de statuer sur des questions d'impôt, il dut laisser le comte d'Artois rendre le décret du 27 avril qui « sans préjuger ce que le Roi notre frère pourrait apporter de modifications à la perception des droits réunis » accordait aux populations soulevées quelques modifications considérables : suppression du décime de guerre imposé par addition aux tarifs existants, suppression de l'exercice dans les localités où il était perçu des droits d'entrée au profit du Trésor ou des droits d'octroi, ainsi que du droit de mouvement pour transports dans l'intérieur de ces localités, moyennant augmentation desdits droits : faculté aux débitants de contracter des abonnements pour s'affranchir de l'exercice, abaissement à 2 fr. 50 par hectolitre au lieu de 3 fr. du droit de fabrication des bières, etc. Comme il arrive toujours on sut peu de gré des concessions faites : après comme avant le décret du 27 avril, après comme avant l'ordonnance du 1er juin qui en régla l'application, la résistance des populations fut la même, et la correspondance des préfets ou des commissaires extraordinaires envoyés par le gouvernement provisoire dans les divisions militaires est remplie à ce sujet des détails les plus significatifs : tous insistent sur la nécessité, si l'on ne peut absolument pas accorder une suppression qui serait infiniment désirable, de donner au moins aux droits réunis un autre nom. « La haine du peuple contre cet impôt, écrit le préfet de la Dordogne, va jusqu'à la fureur. Il y a nécessité de changer la dénomination, le mode et les employés de cet impôt. » — « Il est indispensable, écrit le commissaire de Strasbourg, de changer les employés et de ne plus montrer au peuple des hommes dont les figures ne cessent de lui rappeler les exactions sous lesquelles ils l'ont fait gémir ». — « Une sorte de combat, écrit de Provence le comte de Boisgelin, est engagé dans ce pays entre l'administration des droits réunis et le roi lui-même. Si la première l'emporte l'amour pour le roi ne peut durer ; et si l'attachement qu'on a pour sa personne doit se conserver ce ne sera qu'aux dépens des mesures oppressives du fisc.» (1). Entrant à Argentan le duc de Plaisance est accueilli par des cris de Vive le Roi ! et Vive l'Empereur si les droits réunis ne sont pas suppri-

(1) F7 7027 à 7030, passim.

mée ! Les concessions mêmes qu'a faites le décret du 27 avril deviennent un argument de plus pour en exiger d'autres : l'impôt sera improductif s'il est débarrassé des violences et des abus auxquels donnait lieu sa perception : dès lors à quoi bon s'obstiner à le maintenir ! « Quand vous ôtez les rigueurs, écrit de Nancy le baron Roger de Damas, l'impôt tombe de lui-même ; et comment payer la quantité immodérée d'employés que la perception des droits réunis entraîne si vous tarissez par le retranchement des moyens inquisiteurs la source d'où provient l'argent que l'impôt produit ? » Louis réussit cependant à maintenir, vaille que vaille, un impôt qui pouvait avec le temps reprendre quelque vigueur et dont l'état des affaires permettait moins que jamais d'envisager la suppression : de même qu'il réussit à faire mettre expressément dans la Charte que la dette publique était garantie et que toute espèce d'engagement pris par l'Etat avec ses créanciers était inviolable (article 70, plus catégorique et plus étendu que l'article 24 de la constitution sénatoriale où il n'était question que de la garantie de la dette publique). C'était la condition *sine qua non* de cette fondation du crédit public qui devait être le grand honneur de la Restauration. Et déjà la rente, tombée à 45 à la fin de mars, atteignait 65 vers le début de juin.

Budget de 1814. — Cependant le temps était venu de donner à l'année 1814 un budget régulier au lieu du semblant de budget impérial que les événements avaient irrévocablement emporté, qui eût toujours, même sans l'invasion, été un budget de déficit, et qui d'ailleurs conçu pour une France gigantesque devait être réduit aux proportions plus modestes de la France ramenée à ses anciennes frontières. Rompant nettement avec les habitudes du gouvernement déchu le baron Louis tenait essentiellement à ce que ce budget fût un budget régulier et correct, précisant, aussi bien que les recettes, les dépenses, du vote desquelles la Charte ne parlait point puisqu'elle se bornait à dire qu'aucun impôt ne pouvait être établi ni perçu s'il n'avait été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi : quelque peu en avance sur les idées de son temps il estimait que pour appliquer dans toute sa vérité le régime parlementaire, dépenses, aussi bien que recettes, devaient être soustraites à l'arbitraire du gouvernement et déterminées par une loi. « Nous allons, dit-il à la Chambre en lui présentant le 22 juillet le projet du budget de 1814, vous présenter d'abord l'évaluation la plus exacte possible de nos besoins, c'est-à-dire les sommes qu'il est nécessaire d'affecter à chacun des départements ministériels entre lesquels ces besoins se partagent ; ensuite nous offrirons

l'aperçu des voies et moyens propres à les balancer... Chaque ministère est garant de l'emploi régulier des fonds mis à sa disposition. Ces fonds sont dans la proportion la plus rigoureuse possible avec les besoins dûment approfondis des services, et si des éclaircissements sont nécessaires, chaque ministre sera empressé à vous les procurer et à mettre sous vos yeux tous les éléments qui pourront former votre opinion. » Les ultra royalistes furent très mécontents de ce langage, soutenant qu'il fallait laisser au gouvernement le soin de régler les dépenses par ministères et qu'il fallait se garder de donner aux Chambres plus que la Charte ne leur accordait : et l'on put voir, spectacle inattendu, une partie du Corps Législatif protester contre le trop de pouvoir qu'on voulait lui accorder et défendre contre le ministère lui-même la doctrine de la prérogative du pouvoir exécutif. Le précédent était néanmoins établi et la discussion du budget de 1814 contenait déjà en germe la loi du 25 mars 1817 qui consacrera le principe du vote des dépenses par ministère.

Ce projet de budget, très habilement dressé, ramenait de 1.176.800.000, à quoi il avait été primitivement porté, à 827.415.000 le chiffre des dépenses de 1814 : on savait en effet que les dépenses du premier trimestre s'étaient élevées à 331.275.000, celles du second à 188.600.000, et le ministre prévoyant une diminution progressive estimait à 172 celles du troisième, à 135.500.000 celles du 4ᵉ. Quant aux recettes, jaloux de ne pas imiter les exagérations de prévision qu'il reprochait aux budgets impériaux, il ne les estimait pas à plus de 520, : à savoir contributions directes, principal et centimes, 291.266.000, au lieu de 340.696.000 (1), chiffre de 1813, à cause des diminutions de territoire : enregistrement, domaines et bois 114.715.000 (au lieu de 206 millions) ; indirectes 86.500.000 ; loterie, postes, salines de l'Est, divers, 27.519.000. Le déficit, 307 millions, serait compris dans l'arriéré impérial, auquel le ministre se réservait de pourvoir de la manière qui va être indiquée. « Cette fois au moins, disait Talleyrand, les plus difficiles ne pourraient plus reprocher au budget d'atténuer les charges et d'exagérer les ressources. »

En raison de la date avancée le ministre présentait en même temps le budget de 1815, budget infiniment plus consolant que le précédent. Par une compression énergique le ministre y réduisait

(1) On supposait les centimes additionnels et les doublements imposés par le décret du 9 janvier 1814 absorbés par les réquisitions, non-valeurs, et recouvrements par les étrangers. Les principaux et centimes de l'exercice 1814 seraient donc : foncière, 229.575.000 ; personnelle-mobilière, 33.383.000 ; portes et fenêtres, 12.892.000 ; patentes, 15.416.000. Total, 291.266.000.

les dépenses à 547.700.000 (1), plus 70.300.000 applicables au remboursement de l'arriéré : les recettes, 618 millions, provenaient pour 340 millions des contributions directes, principal et centimes (2), pour 120 de l'enregistrement et des domaines, pour 130 des contributions indirectes (3), pour 28 des autres ressources.

Pour payer le surplus de l'arriéré, il serait aliéné 300.000 hectares de forêts de l'Etat et le restant à vendre des biens communaux, disposition habile, introduite pour calmer les inquiétudes qui commençaient à se manifester parmi les acquéreurs de biens nationaux : en attendant il serait remis aux créanciers de cette dette des obligations à échéance de 3 ans au plus, rapportant un intérêt ou, plus exactement, car on voulait éviter de paraître donner un intérêt supérieur au taux légal, pourvues (article 26 de la loi) d'une *indemnité* de 8 % : le ministre avait tenu essentiellement à ce taux, qui parut élevé, pour que ces créanciers pussent retirer de leurs obligations le même avantage que les acheteurs de 5 % de leurs titres, dont le cours, alors, dépassait peu 60 et ne pussent pas se dire

(1) Voici quelles étaient les dépenses prévues pour les principaux ministères dans le

	budget primitif de 1814	budget définitif de 1814	budget de 1815
Guerre	673.200.000	446 millions	200 millions
Marine	143.300.000	70	51
Finances et Trésor	30.800.000	23	23
Intérieur	93.000.000	93	85
Dette	129.500.000	120	100
Liste civile et princes	28.300.000		33

La dette constituée des 86 départements restés français se montait au 1er avril 1814 à 63.307.637 : la dette viagère à 14.330.000 : les pensions à 20.370.000 : total. 98 millions. Le projet de budget définitif de 1814 portait 120 millions, en raison d'arrérages restés en souffrance sur le 2e semestre 1813.

(2) C'était à savoir :

	Principal	Centimes	Total
Foncière	172.132.000	103.279.000 (60 centimes)	275.411.000
Personnelle-mobilière	27.289.000	16.374.000 (60 centimes)	43.663.000
Portes et fenêtres	12.892.000	1.289.000 (10 centimes seulement)	14.181.000
Patentes	15.416.000	771.000 (5 centimes seulement)	16.187.000
			349.442.000

et, déduction faite des non-valeurs, 340 millions

(3) S'il faut en croire Bricogne, le produit *net* des contributions indirectes aurait été en 1814 de 91.477.349 (dont 53.895.824 pour les droits réunis et 37.581.535 pour les tabacs). Rien d'exagéré donc à en attendre 130 millions en 1815, où le fléau de la guerre, devait-on croire, aurait pris fin.

sacrifiés : les rembourser avec de la rente au pair, comme le voulaient plusieurs députés (1), avait à ses yeux le double inconvénient de manquer de bonne foi, de ne pas payer, tout en faisant semblant de payer, de nuire par conséquent au crédit public, suprême intérêt de l'Etat, et, d'autre part, de multiplier la quantité des rentes en circulation et par conséquent de peser sur les cours, qu'une politique de sagesse et de loyauté ne pouvait manquer de relever au contraire, pour le plus grand avantage du pays : cet avantage ne serait pas payé trop cher d'un sacrifice sur les intérêts, sacrifice d'ailleurs tout momentané, la hausse de la rente devant permettre, à bref délai, l'extinction facile de ces obligations, toujours remboursables avant l'échéance. Le ministre terminait ces hautes considérations, si nouvelles devant une Chambre française, en recommandant vivement de constituer des moyens d'extinction, d'amortissement de la dette publique, et d'assigner sur une branche certaine et déterminée des revenus publics et le paiement des rentes et leur amortissement graduel, à l'exemple de l'Angleterre, afin de donner aux créanciers de l'Etat, si longtemps victimes soit des événements, soit de la médiocre bonne foi des pouvoirs publics, des garanties d'une solidité incontestable. Peu partisan, adversaire même de la *spécialité* en matière budgétaire, il croyait bon de faire ici exception à la règle, afin de bien persuader les esprits que l'amortissement allait cesser d'être un mot pour devenir une réalité.

Tout, dans ce projet de budget, était fait pour mécontenter les ultra-royalistes : la vente des forêts de l'Etat, d'origine très souvent ecclésiastique, était comme une nouvelle aliénation de biens nationaux, qui garantissait les ventes déjà faites et ajournait indéfiniment les espérances des émigrés de rentrer dans leurs biens : la vente des biens communaux leur déplaisait pour la même raison, et parce qu'elle corroborait et justifiait une des mesures les plus attaquées du gouvernement de l'usurpateur : une telle générosité envers les créanciers de celui-ci les révoltait : ils les auraient jugés bien suffisamment indemnisés avec des rentes au pair et mettaient en parallèle le traitement qu'on voulait leur faire et l'indifférence que l'on témoignait envers les anciens créanciers de l'Etat victimes de la banqueroute des deux tiers : le roi ne serait-il pas bien assez juste en traitant les nouveaux comme les anciens ? S'il y avait nécessité d'imposer à quelqu'un des sacrifices, n'était-il pas naturel qu'ils fussent supportés par les créanciers de l'Etat plutôt que par l'Etat lui-même,

(1) Le ministre n'excluait pas, comme moyen de remboursement, l'inscription au Grand Livre mais à la condition expresse qu'elle fût consentie par le créancier : là-dessus portait la divergence des vues.

donc par la nation tout entière ? Enfin l'article 20 portait que le produit des centimes additionnels, à la réserve des 5 centimes prévus pour dépenses communales et des centimes supplémentaires pouvant y être ajoutés, serait en 1815 versé au Trésor pour être employé indistinctement à tous les besoins du service. « Le budget de l'Etat, disait le ministre, n'est pas complet si une partie des recettes et des dépenses en est séparée, si elles ne sont pas toutes comprises dans le vote de l'impôt, et s'il n'est pas rendu compte de leur produit et de leur emploi. » Or on professait dans le parti ultra-royaliste un culte très ardent pour la décentralisation financière, pour le rétablissement, s'il était possible, des anciennes franchises provinciales, et on n'aimait pas ce droit de regard de l'Etat sur des centimes qu'on eût voulus locaux.

Telles furent les principales raisons de l'opposition que rencontra le projet de budget lors de la discussion qui occupa les Chambres du 29 août au 23 septembre (1). On combattit l'idée de vendre les forêts, cette richesse immobilière si précieuse, qui risquait de disparaître en passant dans les mains des particuliers, cette réserve qu'il fallait conserver pour des besoins encore plus urgents, et qu'on ne pourrait d'ailleurs vendre que fort mal dans des circonstances aussi défavorables : c'était abandonner au plus effrayant arbitraire les plus belles espérances des générations (Riboud). Les obligations à 8 % furent vivement critiquées: « Vous accordez aux créanciers

(1) Peu de budgets ont donné lieu à d'aussi longues polémiques que celui de 1814. On a compté jusqu'à 20 brochures et 22 discours contre ce budget. qui a été d'autre part vigoureusement défendu dans 6 écrits et 16 discours. Le plus important des écrits hostiles est les *Observations d'un anonyme* (dont l'auteur était Gaudin), où l'ancien ministre de Napoléon, froissé de certaines appréciations un peu rudes sur l'administration des ministres du régime déchu et particulièrement des assertions insoutenables de Louis sur l'arriéré laissé par ce régime, s'attachait à établir que l'équilibre budgétaire avait toujours été à peu près réalisé jusqu'au moment des revers, et que ces revers seuls l'avaient dérangé et détruit : cet arriéré d'ailleurs ne dépassait pas 200 à 220 millions : et, ajoutait-il, il n'était pas une des puissances ennemies qui n'eût à se réjouir, si ses finances avaient été en semblable situation. Bricogne (en la circonstance porte-parole du baron Louis) l'a refuté vivement dans *l'Opinion d'un créancier de l'Etat sur le budget présenté le 22 juillet* 1814, où il félicite le ministre de 1814 d'abandonner « le système de dissimulation et de banqueroute constamment suivi depuis 25 ans » de nous « arracher à la fange du discrédit » et de « faire cesser la honte et la misère dues à nos infidélités et à nos banqueroutes multipliées. » Bricogne était davantage dans le vrai quand il repoussait bien loin le reproche fait par Ganilh au budget de 1814 d'alimenter l'agiotage par son émission de Bons. « Ce n'est pas donner aliment à l'agiotage que donner aux créances une échéance certaines, d'y attacher un intérêt, de leur ouvrir le Grand Livre comme asile. » Cependant la critique n'était pas sans quelque fondement : maître d'activer, de ralentir ou de cesser le rachat des Bons en question, le ministre pouvait à son gré en provoquer ou en faire cesser la hausse. Une extinction par séries ou par tirages au sort eût été préférable,

de l'arriéré un intérêt de 8 %, vous leur assignez une époque de remboursement très prochaine... mais pour les porteurs d'inscriptions vous les abandonnez à toutes les vicissitudes, à tous les ballottements de l'agiotage ; vous ajoutez aux chances fâcheuses qui peuvent les atteindre en appelant inévitablement les capitaux sur des créances bien autrement favorisées. Pourquoi cette prédilection d'une part et cette défaveur de l'autre ? » (Passerat de Silans). Mais Louis répondait volontiers à ces critiques qu'une protection toute particulière devait être accordée aux créances sur l'Etat, parce qu'elles sont toujours les plus menacées. « On peut, disait-il, diviser les propriétés en trois classes : les propriétés immobilières : ce sont les plus solides, elles se défendent plus facilement ; les propriétés mobilières et les contrats, elles courent plus de risques : et les propriétés des créanciers de l'Etat : elles sont exposées à plus de dangers, elles forment le corps avancé des propriétés, elles n'ont pas de moindres droits à la protection du gouvernement. Tant qu'elles sont respectées les autres n'ont rien à craindre ; mais dès qu'elles sont attaquées toutes les autres sont en danger ; aussitôt qu'elles ont été renversées les autres propriétés sont à découvert et bientôt entamées. » Comme on avait dans le parti royaliste peu de considération pour la fortune mobilière et encore moins d'idée de l'importance et des conditions du crédit, on trouvait mauvais que le ministère voulût faire payer aussi cher un bien dont on se souciait peu et on ne se privait pas de lancer des brocards contre le nouveau dieu Crédit et contre ses prêtres les *créditistes* : « Qui ne connaît la ferveur inflexible, intolérante, inhumaine, avec laquelle était repoussée toute idée contraire au dogme alors dominant ?... Nous demandions néanmoins si ce crédit tout puissant méritait et exigeait d'ailleurs les affligeants sacrifices qu'on imposait à la France pour le conquérir. Lorsque nous remarquions, d'une part, la prodigalité du trésor envers quelques centaines de créanciers riches, entrepreneurs de fournitures, et de l'autre des rigueurs envers des milliers de contribuables déjà appauvris par les ravages de la guerre, notre humanité n'était pas moins révoltée que notre raison de cette étrange manière d'administrer... Mais il fallait à tout prix construire au dieu Crédit un temple immense, au milieu duquel devait s'élever, en or massif, une statue colossale. »

Heureusement les ultras étaient loin d'avoir en 1814 la même influence que l'année suivante, et dans le Corps Législatif, en particulier, leurs idées étaient peu en faveur. Le baron Louis put convaincre la Chambre de la nécessité de reconnaître les dettes de l'ancien gouvernement, du tort énorme que se fait un Etat en abusant de sa force contre ses créanciers : éluder le paiement d'une dette

serait éloigner la confiance, et se condamner soi-même à n'emprunter jamais qu'à des conditions onéreuses, à ne traiter qu'avec des hommes de moralité douteuse. Le taux de 8 %, qu'on critiquait, était en réalité plus calculé dans l'intérêt de l'Etat que dans celui des porteurs des obligations à émettre. La vente des bois ne porterait que sur des parcelles isolées, d'étendue médiocre et de surveillance difficile. Le rapport de M. Delhorme, belle page d'histoire financière, résumant admirablement en quoi les pratiques de la Révolution et de l'Empire avaient été défectueuses et pourquoi il était nécessaire de s'inspirer d'autres principes, fut certainement aussi pour beaucoup dans l'adoption du projet : « L'Etat qui n'inspire plus de confiance se voit réduit à passer des marchés progressivement désavantageux : plus il s'obère, plus il suppose que le fournisseur s'enrichit ; une opinion quelquefois exagérée des bénéfices de cet ordre de spéculateurs s'établit et se propage : on ne s'aperçoit pas que ces bénéfices ne sont considérables qu'en raison du danger qui les accompagne..., et on en vient au point de se persuader que le gouvernement a le droit de ne pas être juste envers eux... Lorsque cette opinion s'empare d'un Etat, elle en procure nécessairement la ruine et quelquefois la chute en éternisant son discrédit... De nos jours la suppression des deux tiers, les remboursements en papier sans valeur, les commissions de liquidation, enfin la création du système de l'arriéré, abîme où l'on jetait indifféremment toutes les créances qui dépassaient la somme des ressources disponibles, tels sont les faciles moyens de paiement que notre pays a trop souvent employés sans scrupule... Une nation qui agit ainsi voit s'éloigner de ses affaires la partie saine et recommandable du commerce... Le système de finances d'un gouvernement sage et régulier doit être fondé sur la loyauté et la justice la plus rigoureuse... Revenons à de si honorables principes... jamais époque ne fut plus favorable : jamais la nation ne sentit plus vivement le besoin de voir le gouvernement fonder ses maximes sur les bases sacrées de la probité » (1).

Loi du 23 septembre 1814. — Talleyrand, Lecoulteux-Canteleu convainquirent ensuite la Chambre des pairs, et le projet ministériel devint ainsi la loi du 23 septembre 1814, loi d'une importance capi-

(1) Il est fâcheux que cette loyauté scrupuleuse du baron Louis ait connu une défaillance. On ne voyait nulle part dans son projet de budget la rente promise à l'ex-empereur par le traité du 11 avril. « Il y aurait, disait Gaudin dans ses Observations sur le projet de budget, de la véritable grandeur à la tirer hors de ligne et à la reconnaître ostensiblement pour une dette nationale. Il y a de la petitesse, au contraire, à feindre d'oublier et à supposer que toute la France oublie l'homme qui a commencé l'élévation de tant d'hommes aujourd'hui en place, et par exemple celle de S. E. le ministre des finances. » C'eût été d'autant plus nécessaire, en effet, qu'on eut la petitesse, pour ne pas dire plus, de laisser cette rente impayée.

tale dans notre histoire parce qu'elle fut la première application des principes de loyauté absolue qu'il était nécessaire de proclamer dans ce pays avec toute la force, on pourrait dire avec toute l'intransigeance, qu'y mit le ministre. La moindre concession, en ce moment critique, pouvait être de conséquence. Mieux valait, à coup sûr, dépasser la mesure en fait de loyauté que ne pas l'atteindre. Il fallait, comme disait Bricogne (1), souvent bien inspiré quand il cessait d'invectiver le gouvernement napoléonien, qu'après 25 ans d'infidélités le budget respirât dans toutes ses parties non pas seulement le désir, mais le *besoin* de payer. Aussi peut-on à peine reprocher au baron Louis d'avoir, en effet, trop donné en donnant 8 %, car le cours de 60, sur lequel il avait fondé ses calculs, était déjà dépassé lorsque son projet fut discuté : surtout il eût été légitime de traiter avec un peu moins de faveur une obligation remboursable qu'un titre soumis à toutes les fluctuations des cours : le rentier, comme le fit remarquer Durbach, a son capital exposé à toutes les chances du cours, tandis qu'un remboursement intégral et prochain était assuré au porteur d'obligations royales. Il ne fut d'ailleurs émis de ces Bons qu'une très faible quantité, 36 millions (2), et leurs cours eurent tendance à baisser, comme si les intéressés se fussent rendu compte à eux-mêmes de l'exagération des avantages qui leur étaient faits, et du peu de chance de durée de ces arrangements.

Selon les prévisions ministérielles, l'effet de cette loi si rassurante fut excellent : la rente remonta du coup à 78. On eut également la satisfaction de voir les recettes, en dépit de tant de malheurs, dépasser les prévisions : l'ordre fut bientôt rétabli, le contribuable reprit les habitudes de régularité et de soumission qu'il avait eues si peu sous l'ancien régime et qu'il avait contractées sous l'Empire, les transactions recommencèrent, et les recettes des 9 derniers mois 1814, qu'on n'avait pas osé évaluer à plus de 442 millions environ, atteignirent 460.941.020 : il y eut notamment d'importantes plus-values sur les coupes de bois et sur les douanes et sels, 48.352.369 au lieu de 25 millions. La loi du 25 mars 1817 régla définitivement ce budget à 613 millions en dépenses (613.394.422), à 572 en recettes (572.293.583), et restreignit donc le découvert à 41.100.839, qui furent compris dans l'arriéré. Quelques tentatives de résistance à la loi, comme celle de Fiévée, préfet de la Nièvre, qui dans une lettre célèbre proclama que la vente de bois provenant du clergé pourrait ébranler de nouveau le trône des Bourbons, et que pour sa part il se refuserait à signer aucun procès-verbal d'adjudication de bois

(1) *Opinion d'un créancier de l'Etat sur le budget de* 1814.

(2) Quant à la faculté de conversion en rentes, elle ne fut utilisée, d'après une lettre de Mollien du 5 avril 1815 (AF IV 1934), que pour un capital de 119.400 fr. Les Bons circulant à cette date ne s'élevaient qu'à 14.902.235.

d'Eglise avant qu'il ne lui fût apparu que la volonté formelle du roi était que ces bois fussent vendus, firent peu d'impression, et l'exécution s'en poursuivit, quoique avec quelque lenteur. Mais l'essentiel était que le principe eût été proclamé : car il avait malheureusement besoin de l'être. Les folles revendications des émigrés, les brochures retentissantes de Dard et de Falconnet, le maladroit rapport du comte Ferrand, qui donna à une mesure toute simple et parfaitement légitime, la restitution aux émigrés rentrés de leurs biens non vendus, restitution étendue aux bois et forêts qu'en avait exceptés le sénatus consulte d'amnistie du 6 floréal an X, l'apparence d'une amende honorable que d'autres suivraient bientôt, irritaient l'opinion publique et faisaient au gouvernement de Louis XVIII autant d'ennemis qu'il y avait de gens en France intéressés au maintien des ventes nationales, ou même de gens répugnant à ce qu'on remuât ces vieux et irritants souvenirs : mais le crédit n'en fut pas atteint. Même ces débats célèbres eurent l'heureux résultat de faire apparaître l'idée de la solution la plus juste et la plus avantageuse pour l'Etat, parce que la mieux faite pour assurer la paix sociale et pour relever la valeur des propriétés nationales, celle d'une indemnité aux propriétaires dépossédés : la Chambre rejeta une proposition portant que dans aucun temps il ne pourrait y avoir lieu à une indemnité en faveur des anciens propriétaires des biens nationaux vendus, et aux pairs fut écouté avec faveur le beau discours du maréchal Macdonald faisant appel à la générosité nationale en faveur des propriétaires dépossédés et montrant que la réconciliation générale de tous les Français ne serait pas trop payée par quelques millions annuels. « Que la patrie, disait-il, se place par une indemnité entre les anciens propriétaires et les acquéreurs, et que par sa libéralité pour les uns elle efface les souvenirs de tous ! » Une commission proposa d'allouer aux propriétaires dépossédés une indemnité égale au tiers de la valeur de leurs biens aliénés, pour maintenir une sorte d'égalité de perte entre eux et les victimes de la banqueroute des deux tiers.

Le seul fait que de semblables idées pussent être prises en considération prouvait que les grands embarras du début tendaient à s'atténuer, et en effet la situation financière s'améliorait à vue d'œil : contrairement à l'adage célèbre du baron Louis lui-même qu'il faut une bonne politique pour avoir de bonnes finances, le gouvernement d'alors était à la fois maladroit ou même insensé dans sa politique, et prudent et avisé dans sa gestion financière (1). La loi du 5 décembre

(1) Toutefois il aurait pu, et dû, l'être plus. Il était malheureusement nécessaire, par exemple, de réduire l'armée à 200.000 hommes : mais alors il n'aurait pas fallu rétablir une maison du roi, encore bien moins la rétablir sur un

sur la restitution des biens non vendus, celle du 8 décembre sur les droits réunis, qui consacrait définitivement les adoucissements déjà accordés par le décret du 27 avril, résolvaient en somme heureusement des questions irritantes. Celle du 17 décembre qui fixait à 3 décimes par kilo l'impôt sur le sel avait l'avantage d'être à la fois un adoucissement par rapport au décret du 11 novembre 1813 qui l'élevait à 4, et une augmentation par rapport à l'état de choses antérieur où il n'était que de 2. Celle du 24 décembre sur le tabac maintenait le monopole. Les recettes suivaient une marche satisfaisante. Lorsque fondit sur ce gouvernement l'orage que ses fautes avaient attiré, les contributions étaient à jour, les services au courant, le remboursement de l'arriéré se poursuivait avec succès, la rente était à 80, et le Trésor possédait un encaisse de près de 50 millions, 48.412.983, dont 28 en numéraire. Tel est l'aveuglement de l'esprit de parti qu'il y a eu à la Chambre introuvable des énergumènes pour voir dans cette accumulation, tout à l'honneur du gouvernement qu'ils prétendaient servir, la preuve d'une noire trahison préparée par les ministres d'alors pour fournir au revenant de l'île d'Elbe les moyens de financer sa seconde usurpation. (1) Hélas ! les fautes commises avaient été assez graves pour expliquer, sans qu'il soit besoin de faire intervenir l'excuse commode de la trahison, l'élan général qui poussa l'armée tout entière et le peuple français presque tout entier au-devant de l'homme qui avait été si longtemps et qui n'avait d'ailleurs point cessé d'être leur idole. Aussi est-ce à la Restauration elle-même qu'il convient de faire remonter la responsabilité du merveilleux succès de Napoléon, et des cruels désastres qui s'ensuivirent.

Les Cent Jours. — Il suffit malheureusement du rétablissement de l'Empire, du trouble universel qui suivit cette nouvelle révolution et surtout de la certitude de la guerre à mort avec toute l'Europe qui en serait fatalement la conséquence, pour anéantir en un

pied plus coûteux qu'avant 1789. 33 millions de liste civile et de dotations à la famille royale étaient beaucoup en regard des 28.300.000 fr. de la famille impériale : un crédit de 30 millions pour payer les dettes du roi était peut-être nécessaire, mais, à coup sûr, venait bien mal à propos. Les capitaines et lieutenants à la demi-solde de 73 et 44 fr. par mois avaient, il faut le reconnaître, le droit d'être exaspérés.

(1) DELORME, *Mémoire sur les finances*, 1er janvier 1816 : « Le baron Louis était encore ministre au 20 mars, le Trésor avait alors en réserve 72 millions, les officiers à demi-solde n'étaient point payés ; plusieurs services étaient en retard, ce qui contribua encore à faire des mécontents... Cette réserve a été la proie de l'usurpateur... il y trouva les moyens de prodiguer de l'argent à ses créatures... Et c'est sur les errements de ce ministre, *qui ne peut être innocenté qu'après avoir été jugé constitutionnellement*, que le nouveau ministre prétend nous faire marcher ! »

instant la prospérité financière, au moins relative, dont jouissait la France au début de la tragique année 1815. La rente tomba de 80 au 20 mars à 66,25 dans les commencements d'avril : la publication au Moniteur du rapport de Caulaincourt sur l'état des relations diplomatiques, rapport qui ne pouvait laisser aucun doute sur l'imminence de cette lutte acharnée, la précipita à 58,50 le 14 avril, et dans les deux mois suivants les cours progressivement descendants de 57,55, puis 54 lors du départ de l'Empereur pour sa dernière campagne, témoignèrent du peu de confiance du public dans l'issue de cette guerre. Jamais cependant Napoléon n'aurait eu plus besoin de ce crédit dont il avait fait fi jadis et qui maintenant se dérobait devant lui. Ses besoins pour cette guerre sans merci étaient énormes, et ses ressources singulièrement limitées. Il ne pouvait ni trop exiger des populations sans accroître le nombre de ses ennemis intérieurs, ni supprimer certaines dépenses comme les travaux des monuments de Paris, sans intérêt militaire, mais nécessaires pour occuper la population ouvrière de la capitale. Il était obligé le 8 avril de faire de nouvelles concessions sur la perception des droits réunis : suppression du droit de circulation sur les boissons et du droit de consommation générale sur l'eau-de-vie. Il n'avait d'autres ressources pour soutenir la guerre que les expédients ordinaires des gouvernements aux abois : Mollien lui procura 15 millions tirés de la Banque de France : des décrets des 30 avril et 8 mai, plus tard frappés d'annulation par l'ordonnance du 16 juillet 1815, et qui ne furent pas mis au Bulletin des Lois, s'efforcèrent d'activer la vente des bois de l'Etat et des biens des communes, et ordonnèrent aux acquéreurs de souscrire des obligations que le gouvernement se réservait de négocier : les receveurs généraux de l'enregistrement et des domaines, chargés du recouvrement des sommes dues à ce titre, 32.091.190 fr., dont moitié environ payable en 1815, durent aussi souscrire pour une partie de cette somme des obligations, dont la négociation par le Trésor éprouva d'ailleurs de grandes difficultés. Quelques dons volontaires, quelques abandons de traitements ou de retraites, furent offerts à la patrie. Un jour une femme s'approche de l'Empereur comme pour lui remettre une pétition : quand on ouvre l'enveloppe on y trouve au lieu de pétition une somme de 25.000 fr. : actes touchants mais sans importance pratique. En réalité une seule mesure financière vraiment notable a été prise pendant les Cent Jours, l'aliénation par les soins d'Ouvrard, dont on était bien forcé maintenant d'accepter les suspects services, pour 35 millions, de 3.500.000 l. de rentes appartenant à la Caisse d'amortissement : une autre somme de 1.500.000 fr. de rentes devait être aussi aliénée, mais la vente n'en était pas encore terminée au moment

de Waterloo et de la seconde abdication, et c'est à la commission de gouvernement provisoire qu'elle servit. Une ordonnance du 16 juillet qualifia sévèrement cette opération et nomma pour en faire l'examen une commission de 6 membres : le marquis de Blosseville, à la Chambre introuvable, ne proposa rien moins, le 13 mars 1816, que de faire poursuivre les auteurs de ce qu'il appelait cette spoliation, à savoir les deux ministres Gaudin et Mollien, et Laffitte et Ouvrard ; mais le gouvernement avait déjà pris le sage parti de régulariser toutes les dépenses de guerre faites pendant les Cent Jours, quoique illégales, et l'on préféra aussi ne pas revenir sur les opérations financières ayant eu pour but de subvenir à ces dépenses. D'ailleurs en reprenant à la Caisse d'amortissement, déjà supprimée en droit par la loi du 23 septembre 1814 qui avait compris parmi les ressources du budget de l'Etat les valeurs qui lui restaient encore, les rentes dont il l'avait dotée, l'Etat ne faisait que disposer d'un fonds qui était incontestablement sa propriété. En conséquence la commission repoussa toute poursuite contre les ministres dont Napoléon avait contraint la volonté et se borna à réclamer pour l'avenir une plus grande indépendance pour la Caisse d'amortissement : la loi du 28 avril 1816 allait donner satisfaction à ce vœu.

L'exposé de la situation de l'Empire qui fut lu à la Chambre des représentants le 13 juin 1815 fut sévère, comme il était naturel, pour l'administration précédente et releva avec aigreur les erreurs accréditées par la première Restauration sur l'arriéré impérial, notamment sur cet arriéré de la guerre, élevé, comme on l'a vu, jusqu'à 487 millions et que maintenant par une autre exagération en sens contraire on prétendait ne pas devoir dépasser 140 à 150 millions (1). Il passe rapidement sur les moyens de finance qui pourront être employés, annonce cependant que des dépenses extraordinaires et urgentes, suite inévitable de l'état de guerre, exigeront des moyens promptement disponibles, mais affirme que le Trésor pourra être aidé convenablement sans qu'il soit besoin d'imposer aux citoyens de nouveaux tributs. Plus explicite est le rapport lu à la Chambre le 19 juin par Defermon : il en résulte que les moyens envisagés par le gouvernement comprennent notamment un emprunt national d'une somme égale au principal de la taxe de chaque con-

(1) C'est le chiffre porté dans le compte-rendu de cet exposé que publia le Moniteur. Le *Journal de l'Empire* du 14 juin qui l'a en général résumé, mais qui a ajouté ici un développement que l'on chercherait en vain dans le Moniteur, parle de 277.927.000, sans qu'il soit possible de distinguer bien nettement s'il s'agit là de l'arriéré de la guerre ou de l'arriéré total. L'ironie de Bricogne s'est beaucoup exercée sur cette contradiction fâcheuse entre l'organe officiel et l'organe officieux.

tribuable à la foncière et à la mobilière, avec exception pour les cotes mobilières de 3 fr. et au-dessous, payable par 8[es] de mois en mois à partir du 1[er] juillet, remboursable sur le produit des ventes de bois : augmentation de 1/5[e] sur les cautionnements et retenue du 20[e] sur les appointements civils de 2.000 à 6.000, de 1/10[e] au-dessus de 6.000 (1) : ces deux dernières ressources étaient destinées à constituer un fonds de 44 millions pour équipement des gardes nationales mobilisées (2). Il aurait fallu un gouvernement autrement fort que l'était alors celui de Napoléon, même en le supposant plus durable, pour mener à bien des entreprises aussi difficiles. A vrai dire on ne voit pas comment il lui eût été possible alors de financer une longue guerre. Mais elle fut courte et tous les efforts de la plus héroïque valeur ne purent conjurer la catastrophe. La lutte d'un homme contre des nations est une lutte par trop inégale, dans laquelle cet homme, fût-il Napoléon, doit forcément succomber.

(1) Defermon proposait en outre d'ouvrir un crédit provisoire de 7.500.000 fr. en rentes pour rembourser par consolidations forcées l'arriéré des ministères au 1[er] avril 1814, de rembourser par un prélèvement sur les ventes des bois et des biens des communes le découvert des années 1812 et 13, c'est-à-dire 101.775.000. de porter la vente des bois de l'Etat à 300 millions au lieu de la limiter à 300.000 hectares, et de fixer le budget de 1814 à 774.923.974, celui de 1815 à 770 millions.

(2) Gaudin à Napoléon, 19 juin 1815, AF IV 1933. Le post-scriptum de cette lettre, écrite sous l'impression de la nouvelle de Ligny et dans l'ignorance encore de Waterloo, est poignant : « Daignez me permettre que je prenne la liberté de féliciter Votre Majesté sur ses premiers triomphes. Ils n'ont jamais pu faire pour nous l'ombre d'un doute, si l'ennemi osait tenir devant Votre Majesté. Les premiers détails qui nous parviennent prouvent qu'il a été sévèrement puni de son audace, et c'est un grand sujet de joie pour les fidèles serviteurs de Votre Majesté. »

CHAPITRE XI

LES TRAITÉS DE 1815 : LA CHAMBRE INTROUVABLE : FONDATION DU CRÉDIT PUBLIC : EMPRUNTS DE 1817 ET 1818 : LIBÉRATION DU TERRITOIRE

La contribution extraordinaire de cent millions. — Les alliés avaient prétendu n'être en guerre que contre lui : la fureur avec laquelle leur invasion se précipita sur la France vaincue prouva qu'ils étaient peu sincères. Plus de 1.200.000 étrangers l'assaillirent par toutes ses frontières, la soumirent aux plus épouvantables dévastations, donnèrent libre cours à leurs appétits de vengeance, exigèrent de monstrueuses contributions, accablèrent le pays sous des exigences telles que la prolongation de ce régime de pillage systématique aurait fini par ruiner les conquérants eux-mêmes par la ruine totale du pays conquis. Cependant ce fut seulement le 25 juillet, un mois après que les vainqueurs de Waterloo eurent fait en France leur brutale irruption, que le baron Louis, heureusement rappelé aux finances dans le premier ministère de la seconde Restauration, réussit enfin à mettre un peu d'ordre au sein de cette indescriptible confusion en faisant décider que la solde et l'entretien des troupes alliées seraient dorénavant à la charge du gouvernement français : tel était l'excès de nos misères que cette stipulation effroyablement onéreuse devenait un soulagement, parce qu'elle devait mettre un terme au feu croisé des réquisitions et contributions que chaque corps allié se permettait avec un complet arbitraire — et ne cessa pas d'ailleurs immédiatement de se permettre, au point que Talleyrand a pu dire que la conduite de leurs généraux fut pire après la convention qu'avant elle. Cependant c'est seulement à partir du jour où une spoliation régulière et méthodique se substitua aux caprices individuels qu'il fut possible de voir un peu plus clair dans cette lamentable situation et de chercher quelles mesures financières

permettraient de faire face à des charges aussi énormes. En même temps le gouvernement, à l'aide de 2 millions généreusement avancés par Laffitte, commençait à obtenir la séparation de cette malheureuse armée de la Loire, irritée, souffrant matériellement et moralement de son dénuement et des humiliations de la patrie, invectivée par la presse royaliste, et dans laquelle il se trouva heureusement assez de patriotisme et de résignation pour que la guerre civile ne s'ajoutât point aux autres fléaux sous lesquels on pouvait alors se demander si la France n'allait pas succomber.

Dans une situation quasi désespérée il n'y avait pas lieu d'être difficile sur le choix des ressources et on n'en pouvait guère imaginer d'autre que la contribution extraordinaire de 100 millions frappée par ordonnance du 16 août 1815 pour répartir sur la France entière un fardeau qui aurait été accablant pour les départements occupés s'ils avaient été seuls à le supporter. « Les circonstances sont telles, disait le gouvernement dans un très noble langage, que nous n'avons pas le choix des moyens ; nous avons dû nous arrêter à celui qui nous a paru présenter le moins d'inconvénients et être le plus propre à soulager ceux de nos sujets qui ont le plus souffert en appelant à partager leurs charges ceux sur lesquels les réquisitions ont le moins porté... Quelque pesants que soient ces sacrifices ils le seront moins que le maintien d'un régime sans calculs et sans règles. Pleins de confiance dans le patriotisme des principaux négociants, propriétaires et capitalistes, nous désirons les associer à notre sollicitude pour le soulagement de leurs compatriotes ruinés par les événements, sans prétendre pourtant que les sommes qu'ils paieront au-delà de leur part contributive restent définitivement à leur charge, et ne considérant ces excédents que comme des prêts faits pour donner à la perception extraordinaire une accélération proportionnée à l'urgence des besoins (1) ». La somme de 100 millions fut répartie entre les départements aussi équitablement que possible en tenant grand compte des dommages éprouvés par ceux qui avaient été victimes des deux invasions de 1814 et de 1815, si bien que par exemple le contingent de l'Aube était réduit à 70.000 ou celui de la Meurthe à 135.000, tandis qu'on demandait 5.330.000 à la Gironde, 5.350.000 à la Loire-Inférieure, 1 million à la Dordogne, 2.530.000 à l'Hérault, etc. La charge devait être provisoirement supportée par les principaux capitalistes, paten-

(1) Il résulte donc nettement de cet exposé que la contribution extraordinaire était bien une contribution, et non un prêt : que seule la partie excédant vraiment ce qu'une répartition plus juste et moins hâtive aurait demandé à un contribuable serait sujette à remboursement. La Chambre de 1815 eut le tort de perdre de vue cette distinction.

tables et propriétaires de chaque département, la part de chacun devant être déterminée par des comités établis près des préfets et sous-préfets et comprenant avec eux des maires, des membres des conseils généraux, d'arrondissement ou de préfecture, et plusieurs habitants notables. C'était l'arbitraire, mais les circonstances ne permettaient pas de mieux faire : et, le patriotisme aidant, la contribution extraordinaire de 1815 eut plus de succès que n'en ont généralement les expédients de ce genre : elle rentra en grande partie, sauf un reliquat de 7.338.6000 (1), dans un court délai et facilita le passage d'un défilé extraordinairement difficile.

Les traités de 1815. — A peine d'ailleurs pouvait-on s'en réjouir tant les charges nous accablaient de toutes parts. Le 20 novembre force fut de signer le traité désastreux qui imposait à la France : 1° une indemnité de guerre de 700 millions (les alliés avaient d'abord parlé de 800 millions et la Prusse, si on l'avait écoutée, en aurait exigé 1200) payable en 5 ans ; 2° une occupation militaire par une armée de 150.000 hommes, payés et entretenus aux frais de la France, pendant une durée maximum de 5 ans, pouvant être réduite à 3 si les progrès de l'ordre et de la tranquillité cessaient de la rendre nécessaire; 3° le paiement des sommes dues pour fournitures, dégâts, réparations, indemnités, etc. à des individus, communes, ou établissements particuliers dans les pays retirés à la France en 1814 et 1815, pourvu que les réclamations se produisissent dans le délai d'un an et fussent reconnues fondées par une commission mi-partie de Français et d'étrangers. C'était, indépendamment de cette troisième obligation dont le montant échappait encore à toute évaluation, une charge annuelle de 140 millions pour l'indemnité, d'à peu près autant pour l'armée d'occupation, sans parler de 20 millions qui furent exigés pour habillement des troupes alliées en 1815 et de 180 auxquels pouvaient se monter les frais d'occupation pendant la même année. Le budget normal de la France à cette date allait se trouver alourdi de près de moitié au lendemain de deux guerres désastreuses et de deux invasions. Nul espoir d'échapper à cette charge écra-

(1) Comme 10 centimes additionnels avaient été de prime abord imposés pour non-valeurs la somme entière fut recouvrée. Le patriotisme dont les contribuables firent preuve à cette occasion (Pasquier lui a rendu un solennel hommage) fut d'autant plus admirable que rien n'égale le désordre et l'arbitraire avec lesquels fut faite l'assiette de cette contribution : tantôt par addition aux rôles des quatre directes, tantôt seulement sur les propriétaires fonciers, tantôt au domicile pour l'ensemble de toutes les possessions, tantôt à l'emplacement de chacune d'elles, tantôt avec un maximum qui fut à Paris de 15.000 et atteignit 30 ou 40.000 dans certains départements, tantôt sans aucune limitation. Comme le dira Corbière à la Chambre en 1816 « le désordre ne pouvait aller plus loin... tout a été abandonné à l'arbitraire et au hasard ».

sante : les alliés avaient trouvé du premier coup le secret, bien oublié depuis, du moins de notre côté, de ligoter si étroitement l'Etat débiteur que rien au monde ne pût le soustraire à l'exécution de ses engagements. Les 700 millions devaient être payés jour par jour au moyen de Bons au porteur sur le Trésor royal: 15 engagements de 46.666.666 de francs chacun, faisant au total les 700 millions requis, seraient remis aux alliés qui tous les 4 mois, à partir du 1er décembre 1815, en échangeraient un contre des Bons au porteur sur le Trésor royal, négociables, payables chaque jour jusqu'à concurrence de 385.675 fr. par jour: une inscription de 7 millions de rente au capital nominal de 140 millions devait servir de fonds de garantie du paiement desdits Bons : au cas où quelques-uns seraient restés en souffrance une commission mixte devait, tous les six mois, prélever sur ce fonds la quantité de rentes à négocier au cours du jour pour couvrir le déficit, grossi de l'intérêt à 5 % des Bons non payés : la France était tenue de rétablir entre les mains des commissaires alliés une somme d'inscriptions de rentes égale à celles qui auraient été ainsi négociées, de manière à ce que le fonds de garantie fût toujours complet. Pour l'armée d'occupation, bien qu'elle ne se composât que de 150.000 hommes (dont 4/5es Anglais, Prussiens, Russes et Autrichiens et 1/5e Bavarois, Hanovriens, Saxons, etc.), 200.000 rations d'hommes et 50.000 de chevaux, dont le détail fut minutieusement fixé dans les conventions annexées au traité, devaient être quotidiennement fournies par le gouvernement français, tenu en outre au paiement d'une somme de 50 millions par an en numéraire, pour solde, équipement et habillement. Enfin quant aux réclamations particulières à la charge du gouvernement français une commission mixte de 6 membres, 3 Français et 3 désignés par le gouvernement étranger intéressé dans chaque affaire, 1 des 6, désigné par le sort, devant s'abstenir, devait en décider. Trois classes de créances étaient distinguées : 1° dépôts judiciaires et consignations, remboursables en numéraire dans les six mois : 2° cautionnements ou fonds déposés par des communes ou par des établissements publics dans une caisse quelconque du gouvernement français, remboursables en rentes sur le Grand Livre de la dette publique française, au pair, à condition, si le cours était inférieur à 75, de bonifier la différence entre le cours du jour et 75 : 3° autres créances, remboursables aussi en inscriptions au pair, le cours garanti n'étant plus alors que de 60. En garantie de l'exécution de ces engagements il devait être inscrit 3.500.000 de rente avec jouissance du 22 mars 1816, et en cas d'insuffisance il en serait inscrit d'autres avec jouissance de la même époque : en cas d'excès le surplus des rentes non assignées, avec les intérêts accumulés et composés, serait remis à la disposition

du gouvernement français. Enfin une somme de 1.310.000, dont 800.000 en espèces et 510.000 en inscriptions de rente au cours de 75, était attribuée à titre de transaction à la maison des comtes de Bentheim et Steinfurt qui en réclamait 4.247.000 ; et une indemnité particulière, pour garantie de laquelle 3.500.000 fr. de rente seraient inscrits sur le Grand Livre de la dette publique française, était attribuée aux sujets anglais atteints par les mesures de confiscation ou de séquestre prises en France sous la Révolution ou par la banqueroute des deux tiers. Il faut le reconnaître : toutes ces mesures étaient habilement prises et on ne saurait rien imaginer de mieux combiné pour mettre le couteau sur la gorge d'une nation. La France n'aurait eu en 1919 qu'à consulter sa propre histoire pour savoir comment il faut s'y prendre pour faire payer un ennemi vaincu.

La Chambre introuvable. — Le moment où les Chambres allaient se trouver face à face avec cet énorme accroissement de charges est un des plus dramatiques de notre histoire financière. De la politique qui allait triompher dépendait l'existence de notre crédit national. Si cédant aux suggestions de l'esprit de parti on répudiait les dettes de l'usurpateur et si l'on répétait, comme beaucoup n'étaient que trop disposés à le dire, que la justice n'ordonnait pas de traiter les créanciers de Bonaparte mieux qu'il ne les eût traités lui-même, que même la politique l'interdisait puisqu'autrement un puissant encouragement serait donné peut-être à de futures rébellions : ou si, cédant aux conseils funestes de la peur, on se jugeait autorisé, voire même forcé, par l'immensité des charges, à en répudier quelques-unes, à léser les droits des créanciers les moins respectés ou les moins capables de résistance, l'occasion était perdue de donner à la Restauration cette fleur de loyauté qu'elle a toujours conservée intacte et qui plaide pour elle devant l'histoire. Une fausse manœuvre, une manœuvre entachée le moins du monde de cette déloyauté financière qui avait été de règle sous l'ancien régime, pouvait tout perdre. Au contraire, plus les difficultés étaient grandes, plus serait grand le mérite d'accepter franchement et sincèrement toutes les charges sans chercher à biaiser ni à atermoyer, et plus les capitalistes seraient disposés à faire confiance à un gouvernement si recommandable par sa bonne foi.

La seconde Restauration avait déjà été orientée dans la bonne voie par son premier ministre des finances, le baron Louis, qui en 1815, tout comme en 1814, et malgré une situation financière incomparablement plus compromise, s'éleva avec force, avec opiniâtreté, contre les royalistes désireux de répudier les dettes des Cent Jours, et

fit rendre l'ordonnance du 28 juillet qui admit ces dépenses, quoique illégales, et les fit considérer comme dettes de l'État. La victoire des ultra-royalistes aux élections du 19 août 1815 emporta le ministère Talleyrand-Fouché, et Louis par conséquent, mais l'excellent esprit de ce dernier se retrouva chez son successeur, le Génois Corvetto, ancien directeur de la République ligurienne et directeur de la banque Saint-Georges, passé au service de Napoléon lors de la réunion de Gênes à l'Empire, conseiller d'État, un des rédacteurs du Code de commerce, peu en vue tant que dura l'Empire, mais ayant acquis en matière de finances et de crédit public une expérience et des idées très élevées, qui le désignèrent pour ce portefeuille dans le premier ministère du duc de Richelieu, bien qu'il fût fort mal vu des ultras et que Villèle l'appelât porte-voix du baron Louis et un des coryphées du même parti. C'est donc à lui qu'incomba la lourde tâche de dresser le premier budget, singulièrement alourdi, de la seconde Restauration, et de le présenter à une Chambre agitée des passions les moins faites pour obtenir sa résignation à l'impeccable loyauté financière et aux pénibles sacrifices fiscaux alors plus que jamais nécessaires. Une haine aveugle de l'Empire et la persuasion inébranlable qu'une noire trahison avait seule causé le succès de l'usurpateur empêchaient la majorité de cette Chambre d'accepter cette reconnaissance de l'arriéré impérial, comme cependant le gouvernement royal lui-même en 1814, et de nouveau en 1815, venait d'en proclamer la nécessité : ces hommes passionnés ne pouvaient point parvenir à comprendre tant de ménagement pour les créanciers de Bonaparte, uni à tant d'indifférence pour les victimes des confiscations révolutionnaires, ou de la banqueroute des deux tiers, ou des remboursements fictifs en assignats, et il leur semblait que reconnaître cet arriéré était « ouvrir un crédit illimité au bénéfice des provocateurs futurs des rébellions » (1). Quand, avec cela, on allait venir leur proposer des augmentations de ces impôts indirects restés si impopulaires et dont la légitimité triomphante avait paru en 1814 devoir délivrer la nation, ils s'indignaient, ils suspectaient les ministres assez osés pour vouloir prolonger et même aggraver cette oppression, ils soupçonnaient de leur part des intentions déloyales, et leur demandaient avec hauteur quels pouvaient bien être leurs motifs pour proposer des impôts qui devaient porter le peuple au désespoir, pour donner au roi le rôle odieux de sacrifier le denier de la veuve et le sang de son peuple afin de « prodiguer l'argent à d'indignes traitants et aux vampires du gouvernement de Buonaparte »(2).

(1) *Quelques vues sur les finances*, 1815.
(2) Delorme, *Mémoire sur les finances et réfutation du budget de 1816* (1er janvier 1816).

Beaucoup, toujours imbus des vieux préjugés de l'aristocratie territoriale d'autrefois et particulièrement de la caste parlementaire contre les fortunes mobilières et surtout contre les créanciers de l'Etat, ne voyaient aucun inconvénient à ce qu'on taxât les rentes ou à ce qu'on les avilît par des consolidations forcées qui en multiplieraient le nombre : à leurs yeux l'Etat et la société ne pouvaient se trouver que fort bien de l'abaissement de cet élément indigne de toute considération et de toute sympathie, auquel il fallait bien se garder de sacrifier la terre, l'agriculture, base essentielle de la richesse publique et de la stabilité sociale. D'autres arrivaient à la même conclusion en partant d'un principe entièrement opposé : ils étaient si frappés de la preuve à jamais mémorable que la victoire de l'Angleterre venait de donner de la puissance infinie du crédit public qu'il se retournaient avec toute l'impétuosité des néophytes vers cette divinité longtemps méconnue, qu'ils en vénéraient la toute puissance au point de n'en plus vouloir admettre d'autre, qu'ils croyaient souhaitable et possible de préférer l'emprunt qui, disaient-ils, enrichit les nations (et ici l'exemple de l'Angleterre était immédiatement opposé aux sceptiques) à l'impôt qui les épuise, et qu'ils perdaient de vue cette vérité élémentaire qu'un Etat n'est pas riche parce qu'il emprunte, mais qu'il trouve à emprunter parce qu'il est ou parce qu'on le croit riche ; et la conclusion de leurs sophismes était qu'il convenait de se tirer de tous les embarras en émettant ou plutôt en *remettant* beaucoup de rentes ; la consolidation forcée en rentes au pair, ce tombeau de tout crédit, souriait singulièrement à ces fanatiques du crédit, oubliant que pour l'avoir il faut d'abord commencer par le mériter. L'amortissement, cette autre idole à laquelle on sacrifiait d'autant plus volontiers que célébrer ses bienfaits était faire indirectement la critique du gouvernement de Napoléon, cachait à leurs yeux les périls d'un recours immodéré à l'emprunt, et quand on leur objectait le mot si vrai de Hume qu'il faut qu'une nation détruise sa dette ou que sa dette détruise une nation, ils répondaient que telle pouvait être la vérité en 1754, mais que le système du crédit était une découverte moderne qui n'était arrivée que plus tard à son dernier point de développement, avec le D[r] Price, et qu'il y avait maintenant un moyen commode d'échapper à ce terrible dilemme : c'était que la dette se détruisît elle-même (1). Faut-il aussi ajouter que dans leur joie de la défaite décisive de Napoléon quel-

(1) Hennet, *Théorie du Crédit public*, 1816. — L'auteur est profondément convaincu de l'excellence de l'emprunt uni à un système d'amortissement intangible. « Que la caisse d'amortissement, disait-il, devienne l'arche sainte sur laquelle on ne pourrait porter la main sans être à l'instant frappé de mort. »

ques ultra-royalistes étaient peu capables d'apprécier la lourdeur du prix dont il fallait la payer, et sous-estimaient volontiers le surcroît de charge qui allait incomber à nos budgets ? Ce sentiment n'était que trop réel, et il s'est exprimé parfois avec une exagération à peine croyable (1). Faut-il ajouter enfin que des hommes flattant servilement les passions du jour voulaient voir dans un budget reposant essentiellement sur le crédit une garantie contre un nouveau 20 mars ? (2).

Tels étaient les obstacles que devait rencontrer devant la Chambre introuvable la politique de la raison et de la prudence : et c'est ce qui fait l'intérêt tout particulier de cette session de 1816 où se posa si nettement la question de savoir si la Restauration serait un gouvernement de représailles et d'aventures, ou si elle en serait un de réparation et de reconstitution nationale. La lutte fut longue et difficile, et c'est en partie, il faut l'avouer, à la pression de l'étranger que le bon sens dut sa victoire finale. L'orgueil national a pu en souffrir, mais il n'est pas niable que le service rendu ait été grand et précieux. C'est parfois une heureuse chance pour une nation qu'il y ait autour d'elle ou chez elle des étrangers directement intéressés à ce qu'elle se relève et à ce qu'elle puisse payer. Quel énorme bienfait eût été pour l'Allemagne elle-même, pendant les 3 ou 4 ans qui ont suivi la guerre, une intervention vigoureuse de ses créanciers pour empêcher la politique folle par laquelle elle se ruinait elle-même dans le but de les ruiner !

Le budget de 1816. — Corvetto engagea la lutte avec courage. Apportant à la Chambre le 23 décembre 1815 (jour malheureux, car c'était celui où l'on venait d'apprendre l'évasion de Lavalette, qui causa une indignation profonde parmi les ultra-royalistes et fortifia les suspicions dont ils étaient animés contre ceux des ministres qui ne partageaient point leurs passions), le projet de budget de 1816, il rappela comment une situation financière des plus satisfaisantes avait été brusquement détruite par le retour de Napoléon et avait fait place à une situation toute différente : mais du moins la probité

(1) L'auteur anonyme de *Quelques vues sur les finances* (1815) déclare que l'indemnité équivaut à peu près à un sixième du capital foncier de la France à exporter au-dehors, à peu près le capital foncier de l'Alsace. « La brèche serait égale, pour la fortune nationale, soit qu'on paie la taxe de guerre, soit qu'on cède l'Alsace aux alliés... Or quel est l'homme qui sous le rapport des moyens de l'Etat s'inquiéterait de la perte de cette province ? » (Bib. de l'Institut, M B 307 *c.*, tome IV).

(2) Bricogne, *Examen impartial du budget.* « Le crédit combat contre la rébellion ou l'invasion : il en a horreur... Les impôts au contraire après avoir excité la révolte la serviraient : rôles, tarifs, peuvent être perçus par des mains rebelles ou ennemies, et leur servir de salaire ou de récompense. »

de la nation, soutenue par celle du roi, n'en serait nullement atteinte : « Nous ne déshonorerons point notre malheur, disait-il, en le faisant servir de prétexte à un manque de foi, et nous proclamerons au milieu des ruines le respect de la foi donnée ». En conséquence, il proposait que les droits des créanciers de l'arriéré antérieur à 1814 et qui n'était plus maintenant que de 462 millions, que ceux du découvert des 9 derniers mois de 1814, 103 millions, et du découvert certain de 1815, 130 millions, restassent garantis par les dispositions de la loi du 23 septembre 1814 (obligations à 3 ans à 8 % d'intérêt, en portant toutefois à 400.000 hectares au lieu de 300.000 la quantité de forêts de l'Etat à vendre, et en émettant sur ce gage des obligations qui seraient reçues en paiement de ces achats jusqu'à concurrence des 4/5[es] de leur montant). Pour dédommager les départements les plus éprouvés par les événements de 1815, rembourser certaines impositions supportées par des communes pour le compte du Trésor public, enfin tenir compte à certains contribuables de ce qu'ils avaient supporté, dans l'imposition extraordinaire de 100 millions, de trop par rapport à leur contingent normal, le ministre proposait la levée en 1816 de 50 centimes additionnels aux contributions directes, maintenues d'ailleurs, à peu de chose près, sur le pied de 1815, principal et centimes réunis. 6 nouveaux droits, pour 5 ans, sur la fabrication des fers, les cuirs, les draps, les papiers, les huiles, les transports de marchandises, dont le produit total était évalué à 42.600.000, quelques augmentations des droits de douane et des droits d'enregistrement, devaient enfin permettre aux recettes ordinaires, portées ainsi à 727 millions, de dépasser les dépenses ordinaires, réduites à 525, quoique grossies d'autre part de 14 millions pour la dotation d'une Caisse d'amortissement, fortement constituée, qui devait, sans plus attendre, travailler énergiquement à l'extinction de la dette publique dont des emprunts inévitables allaient les années suivantes malheureusement augmenter le chiffre. Et en définitive le budget du ministère se présentait de la façon suivante, grâce à d'énergiques compressions faites sur les différents services :

Dépenses ordinaires : dette 115 millions (au lieu de 100), guerre 180 (au lieu de 200), marine 48 (au lieu de 51), intérieur 70 (au lieu de 85), finances 16 (au lieu de 23), affaires étrangères 6 1/2 (au lieu de 9 1/2), justice 17 (au lieu de 20), police générale 1, liste civile 33, Chambre des pairs 2 (au lieu de 4), Chambre des députés 700.000 (pour ses dépenses administratives, car le mandat était alors gratuit), amortissement 14, frais de négociations 12, intérêt des cautionnements de fonctionnaires 8, intérêts des obligations royales de 1814 1 1/2 : total 525.

Dépenses extraordinaires : indemnité de guerre 140 millions, entretien de l'armée d'occupation 130, divers 5 : total 275 ; en tout 800 millions de dépenses.

Recettes ordinaires : contributions directes 320, enregistrement, timbre et domaines 156, contributions indirectes et tabac 147, douanes 40, sels 35, postes, loterie, salines, 29 : total 727.

Recettes extraordinaires : supplément de cautionnements, 50 millions : abandon par le roi sur sa liste civile 10 : retenue sur le traitement des fonctionnaires à raison de 1 centime par franc de 501 à 1.000, 2 de 1.001 à 1.500, et ainsi de suite jusqu'à 33, de 150.001 à 300.000, 13 millions : total 73 ; recettes totales, 800. — Enfin 50 centimes ajoutés au montant total, principal et centimes, des contributions directes de 1815 permettraient de dédommager les départements ravagés par la guerre et les contribuables surchargés dans la contribution extraordinaire de 100 millions.

Ce budget résolvait admirablement toutes les difficultés si graves de la situation : les dépenses avaient été comprimées autant que possible : l'amortissement était doté, outre les 14 millions de sa fondation à prendre sur le produit des postes, des arrérages des rentes qui seraient rachetées et des dépôts et consignations judiciaires : les recettes ordinaires l'emportaient sur les dépenses ordinaires : et il était permis ainsi de concevoir les plus hautes espérances pour le jour où la ressource des cautionnements étant épuisée force serait de recourir à l'emprunt (1). Et néanmoins la majorité de la Chambre fit le plus mauvais accueil à ce projet auquel elle ne pardonnait point de maintenir la loi du 23 septembre 1814 et ses obligations à fort intérêt pour les créanciers de l'arrêté, de l'aggraver même en augmentant les ventes de bois de l'Etat, d'inaugurer le rétablissement du roi sur son trône par des augmentations d'impôts insupportables, et elle n'hésita point, elle si dévouée en paroles à la prérogative royale, à soumettre cette proposition émanée du roi à

(1) Il aurait été plus satisfaisant encore si au lendemain d'une aussi grande catastrophe nationale il eût fait déjà, comme il était naturel, appel à l'emprunt Mais le silence gardé à cet égard prouve à quel point pareille mesure était jugée encore impossible, dans l'état lamentable où l'invasion et la fureur des partis avaient jeté la France.

Il semble cependant résulter des termes du discours de Duvergier de Haurianne à la Chambre le 11 mai 1819 que dès lors quelques efforts auraient été faits auprès de MM. Hope et Baring, et que peut-être le succès n'eût pas été impossible si, en ce moment même, la commission du budget, bouleversant entièrement les projets du ministre, n'avait fait de la négociation de 6 millions de rentes la pièce maîtresse de sa combinaison, et ne s'était prononcée pour la consolidation forcée de l'arriéré en rentes : or la première condition mise par Hope et Baring à leur assistance possible était qu'il ne serait fait sur le Grand Livre aucune inscription de rentes autres que celles qui leur seraient délivrées.

une impitoyable critique et à y substituer, presque sur chaque article, et bien qu'au roi seul dût appartenir l'initiative des propositions de loi d'après la Charte, un projet tout différent.

Corbière, rapporteur de la commission du budget où la droite extrême dominait, déposa le 9 mars 1816 un rapport qui n'était presque d'un bout à l'autre qu'une violente critique du projet ministériel. Il ne voulait ni d'une vente de forêts, car ces forêts étaient pour la plupart d'anciennes propriétés ecclésiastiques, et il appartenait à la monarchie légitime de réparer les confiscations révolutionnaires plutôt que d'en devenir la continuatrice et la complice : ni de la vente des biens des communes, car autrement l'Etat violerait son devoir de tuteur : la loi du 23 septembre 1814 n'existait plus, elle avait été emportée par les événements, de même que l'exédent bulgétaire dont elle s'était flattée pour 1815 : la consolidation des créanciers de l'arriéré en rentes au pair et non en rentes au cours (qui était alors de 60) était le maximum de ce qu'il était possible de faire pour eux ; il en était de même pour les prêteurs des 100 millions de 1815 : ils n'auraient pas à s'en plaindre, étant intéressés comme tous les Français à la prospérité générale de l'Etat, et l'exemption d'impôts dont ils jouiraient devant encore les placer dans une position privilégiée par rapport aux propriétaires : les nouveaux impôts étaient entièrement inadmissibles : mieux valait autoriser le ministre des finances à créer cette année 6 millions de rentes, si cela devenait nécessaire, pour assurer la régularité du service. A ces critiques d'ordre général succédaient de nombreuses critiques des budgets particuliers des différents ministères, où la commission réclamait tantôt des réductions de dépenses plus considérables et tantôt des relèvements de crédits comme pour le clergé (alors dépendant du ministère de l'intérieur), auquel elle voulait allouer 12 millions au lieu des 5 proposés par le ministre. Elle faisait passer des recettes ordinaires aux recettes extraordinaires la plupart des centimes additionnels aux contributions directes, qu'elle remaniait d'ailleurs profondément, les élevant jusqu'à 110 sur les patentes, qui l'intéressaient assez peu : d'ailleurs les commerçants, disait-elle, devaient être encore bien aises, même à ce prix, d'être à l'abri des impôts écrasants que le ministère s'était proposé de faire peser sur eux. Finalement elle réduisait les recettes ordinaires à 570 millions (directes, avec 12 centimes sur la foncière et la personnelle, 247 millions : enregistrement et domaines, 114 : forêts, 20 : sels, 35 : loterie, postes, salines de l'Est, 29 : indirectes, 67 : tabac, 38 : douanes, 20). Aux recettes extraordinaires elle inscrivait 38 centimes sur la foncière, 48 sur la personnelle-mobilière, 15 sur les portes et fenêtres, 115 sur les patentes, en tout 106.565.721 de centimes : 50.633.000 de cau-

tionnements, 13 de retenue sur les traitements, 10 d'abandon fait par le roi et la famille royale, 20 d'augmentation sur les douanes, 26 d'augmentation sur le timbre et l'enregistrement, 35.942.000 de recouvrements à faire sur les biens communaux et sur les bois vendus jusqu'à ce jour, 8 millions à tirer des décomptes de ventes de domaines nationaux. Le budget qu'elle dressait (recettes ordinaires 570, extraordinaires 269 : dépenses ordinaires 548, extraordinaires 290) reposait sur des bases moins solides que le budget ministériel : il permettait peu d'espérer l'équilibre pour les années à venir : il autorisait, il incitait même le gouvernement à vivre sur son capital : il ne lui assurait aucune ressource sûre pour faire face aux charges énormes qui allaient fondre sur lui. C'était un budget de banqueroute.

Mais un côté bien plus critiquable encore du projet de la commission était le retrait aux créanciers de l'Etat des avantages qui leur avaient été expressément promis par la loi du 23 septembre 1814, et le goût évident qu'elle manifestait pour la consolidation forcée des dettes de l'Etat en rentes au pair, ce qui était faire aux créanciers de l'arriéré une banqueroute des deux cinquièmes. La commission s'écartait délibérément des principes de loyauté financière si noblement proclamés par le baron Louis, et cette Chambre, qui se donnait pour tâche de défaire tout ce que la Révolution avait fait, rentrait sans s'en apercevoir dans les voies révolutionnaires en traitant les créanciers de l'Etat comme le Directoire et comme l'usurpateur ensuite (elle l'en accusait du moins) les avaient traités.

La discussion, du 14 au 23 mars, fut passionnée. On y entendit les orateurs de l'extrême droite, Bourrienne, de Laborie, de Bonald, de la Bourdonnaye, de Rougé, etc., déblatérer contre cette loi du 20 mars 1813 « rendue par la tyrannie expirante, conseillée par des hommes qui voyant prêt à fondre sur leurs têtes coupables l'orage qu'avaient provoqué leurs dégoûtantes folies, leur délirante ambition et leur odieuse tyrannie, prodiguaient pour le conjurer le sang et les trésors de la France » (Bourrienne) : contre ces ménagements exagérés pour des hommes « qui ont au mépris de leurs derniers serments accumulé sur leur patrie des maux tels que depuis les invasions des Huns et des Vandales aucune société n'en avait éprouvé de pareils : contre cette manière perfide de nous faire boire à la coupe empoisonnée et de rendre la Restauration complice de la Révolution ». « Le crédit public qui convient avant tout à la France, disait de Bonald, c'est la considération dont elle a toujours joui en Europe et qui ne s'est affaiblie que depuis qu'elle a couru après le crédit de l'argent... C'est de l'estime des gens de bien que le gouvernement doit être jaloux plutôt que de la confiance des agioteurs. » Il regrettait que la charte eût aboli la confiscation « pratiquée chez les peuples

les plus sages... Gorgés de confiscations eux-mêmes, ces hommes craignaient qu'on ne tournât un jour contre eux la loi dont ils avaient si amplement profité. » De Rougé adjurait la Chambre de ne pas dépouiller l'Église de ses dernières possessions pour solder des créanciers de Buonaparte. Brenet surtout souleva un véritable enthousiasme en raillant les pronostics pessimistes de la minorité sur les conséquences funestes pour le crédit du rejet des propositions ministérielles : « Quoi ! ne pas prendre les biens des autres pour payer ses dettes, c'est manquer à la bonne foi, aux engagements ! Pour être juste envers les créanciers de l'État il faudrait être injuste envers les communes et les hospices !... Il faudrait fonder notre crédit sur des injustices et des spoliations... Les fournisseurs sauront que l'économie, l'exactitude, ont pris la place de la prodigalité, de l'injustice et de la violence : voilà la source de notre crédit ! » Il soutint que si quelque chose pouvait éloigner la confiance générale c'étaient « ces amalgames pernicieux qui mettaient en communauté la fidélité et la perfidie, la vertu et le vice » : allusion mordante au peu d'homogénéité du ministère, où des modérés et par conséquent des suspects comme Richelieu, Decazes ou Corvetto coudoyaient des royalistes bon teint comme Vaublanc, Feltre et Dubouchage, qui lui valut une véritable ovation de la part de la majorité : elle vota d'enthousiasme l'impression de ce discours à 6 exemplaires, ce qui était alors un suprême témoignage d'approbation et ce qu'elle refusait aux discours de Royer Collard. Que parlait-on d'ailleurs de la langueur du crédit public ? Il ne pouvait manquer de s'affermir sous un gouvernement fort de sa légitimité et de l'amour des citoyens, sous un gouvernement qui mettait au nombre de ses premiers devoirs l'amour de la paix, de l'ordre et de l'économie. C'était le crédit qui avait accéléré le triomphe des dynasties légitimes sur les dynasties usurpatrices (Bourrienne), et il ne saurait faire défaut à ces dynasties légitimes, qui pouvaient sans crainte lui faire d'abondants appels comme avait l'Angleterre.

Par ces quelques exemples trop succincts des doctrines de la majorité, on peut se faire une idée des difficultés que rencontraient les orateurs de la minorité, Pasquier, Beugnot, Royer Collard, de Serre, Colomb, à faire entendre parmi ces violences la voix de la modération et du bon sens. Ils dirent cependant, et ils répétèrent, qu'il était indigne de vouloir payer 100 f avec 60 : que ce qui avait à jamais déshonoré le Directoire, bien plus que ses défaillances et ses orgies, c'était sa honteuse banqueroute des deux tiers : qu'il fallait affermir le crédit avant d'y avoir recours et que ce serait une singulière manière de l'affermir que de prétendre multiplier les rentes au lendemain d'une consolidation forcée équivalant à une banqueroute de

40 %. Mal payer était pour un Etat le plus sûr moyen de se ruiner. « Depuis 25 ans, disait de Serre avec une louable prescience des gros appels aux capitaux étrangers qui allaient bientôt devenir nécessaires, la foi française était devenue trop justement suspecte en Europe... l'étranger honorait la loyauté du roi, il désirait des garanties de celle de la nation... C'en serait une bien mauvaise à donner que d'établir en principe qu'une loi sur les créances de l'Etat oblige les créanciers sans obliger l'Etat, que d'imposer pour 100 fr. une valeur qui ne se vend pas 60, que nous devons donner aux étrangers pour 75, et de prouver que nous ne sommes fidèles à nos engagements et n'observons la loi qu'envers le plus fort. » — « D'un naufrage terrible l'Etat a eu le bonheur de sauver une planche (le Grand Livre) qui bien ménagée peut le conduire au port et l'y soutenir désormais : et on voudrait, en la surchargeant outre mesure, l'engloutir au fond des mers avec le précieux fardeau qu'elle porte ! » (Colomb). — La France avait épuisé plus d'un genre de gloire : il lui restait à poursuivre la plus modeste mais la plus profitable de toutes, celle de la fidélité aux engagements, de la stabilité dans les résolutions, de la patience dans le courage... » (Beugnot). Royer Collard, se plaçant surtout au point de vue politique, suppliait cette majorité qui se croyait profondément royaliste de ne pas débuter dans la carrière en usurpant sur le droit d'initiative réservé au souverain : « Qui l'eût dit, que dès la première session de la première Chambre formée en exécution de la Charte .... on verrait la prérogative du monarque envahie de nouveau et les commissions de la Chambre exerçant à cette tribune la fonction royale de l'initiative !... Dépouiller le Roi de l'initiative, ce serait frapper la royauté au cœur ! »

Corvetto aussi montrait que la loi du 23 septembre 1814 existait toujours tant qu'elle n'avait pas été abrogée dans les formes constitutionnelles, que si le gage qu'elle offrait avait été diminué par les événements, c'était une raison pour le renforcer, non pour le retirer : que c'était chose infiniment grave que de reprendre des subsides une fois consentis, de ressaisir entre les mains du souverain des valeurs qu'on lui avait abandonnées pour tenir ses engagements, et le forcer ainsi à y manquer : d'ailleurs la loi du 20 mars 1813 n'était pas, comme on voulait le dire, une spoliation : elle pouvait même être profitable aux communes, peu capables d'une bonne gestion de leurs biens, et c'était grande imprudence de vouloir imprimer sur cette loi la marque d'une déprédation inique ou l'anathème d'une spoliation sacrilège. Mais tout cela était en vain : l'attitude de la majorité était telle qu'il était trop certain que rien ne pourrait la ramener. Le ministère aima mieux céder pour ne pas être

renversé : ses embarras d'argent d'ailleurs étaient tels qu'il comptait pour ainsi dire les heures qui le séparaient du vote du budget, impatiemment attendu pour avoir la disposition des 6 millions de rentes qui allaient lui être alloués, et, raison non moins puissante, la chute du duc de Richelieu dans ces circonstances tragiques aurait anéanti le seul espoir qui restait de rassurer les alliés, et de leur faire entendre des conseils de modération. Force était donc de céder.

Le 23 mars Corvetto vint annoncer à la Chambre que le gouvernement consentait à abandonner les lois de 1813 et de 1814 sur la vente des bois de l'Etat et des biens des communes, et que les créanciers des deux arriérés, antérieur ou postérieur au 1er avril 1814, recevraient à leur volonté ou des rentes au pair ou des reconnaissances à 5 %, non négociables, et remboursables ultérieurement selon le mode qui serait déterminé en 1820. La défaite du ministère était complète, et avec la sienne celle du crédit public : rien ne pouvait lui être plus nuisible que ce traitement infligé aux porteurs de créances sur l'arriéré, à qui on enlevait leur principal gage, qu'on contraignait ou à se contenter de 5 % alors que l'intérêt courant dépassait 8, ou à recevoir des rentes déjà dépréciées et qui malheureusement (et c'était surtout en ceci que les exigences de la Chambre introuvable constituaient pour le crédit public un danger mortel) allaient sans doute l'être davantage : car des fournisseurs, des créanciers, payés en rentes sont généralement gens pressés d'argent et peu soucieux de conserver une valeur qu'ils n'ont reçue qu'à leur corps défendant : leurs titres affluent sur le marché et déterminent la baisse, au moment où il serait de l'intérêt suprême de l'Etat d'avoir des cours en hausse pour le placement avantageux de ses prochains et inévitables emprunts. Même, pour comble de malheur, les contribuables à l'imposition extraordinaire de 100 millions furent, après une longue et vive discussion, assimilés aux créanciers de l'arriéré et appelés à être payés comme eux en obligations ou en rentes : bien que cette contribution ait été dans toute la force du terme une contribution et non pas un emprunt, qu'elle appelât une régularisation, une indemnité pour les sommes payées au-delà de leur part par certains contribuables plutôt qu'un remboursement complet et général, bien qu'en fait ce remboursement ne fût nullement attendu par les intéressés, elle fut qualifiée d'emprunt et ceux qui l'avaient payée allèrent grossir la foule déjà trop grande de ceux à qui des rentes étaient remises, avec une si fâcheuse prodigalité. La victoire des ultra-royalistes était complète. Ils poussèrent un cri de triomphe « Ce funeste système financier de l'abbé Louis est enfin renversé, écrit Villèle à son père

le 24 mars : nous ne verrons plus les trésors de l'Etat sacrifiés à la puissance fantastique d'un crédit imaginaire fondé sur la régularisation impossible d'un passé si fécond en spoliations et en voleries de toute espèce. »

Le reste de la discussion du budget fut loin de présenter des questions d'une semblable gravité. La victoire de la majorité sur le ministère s'affirma jusque dans les détails : les droits qu'il avait proposés furent rejetés, d'autres furent adoptés : médiocrement soucieuse des nécessités budgétaires elle laissa certains de ses membres comme Sirieys de Mayrinhac se livrer à des diatribes au moins inopportunes contre les droits réunis : « Ceux qui les établirent avaient des vues bien profondes en despotisme : en accoutumant les peuples à toute espèce de vexations ils posaient une des bases de leur système de tyrannie et formaient un tissu inextricable de chaînes que rien n'aurait pu détruire si la Providence... n'avait déjoué des projets aussi criminels... De tous les maux qui ont accablé la France depuis 25 ans aucun ne l'a attaquée aussi généralement que l'exercice des droits réunis... Le Français idolâtre si fort sa liberté qu'il désirait avec encore plus d'ardeur l'abolition de l'exercice des droits réunis que l'abrogation de la conscription... Nous savons tous qu'un des mobiles les plus puissants de cet enthousiasme général qui porta le peuple français dans les bras de ses princes légitimes fut l'espoir et l'assurance d'être délivré de ce fléau tyrannique. » Mais la majorité redoutait encore plus une aggravation des impositions directes que les impositions indirectes et il fut assez facile de sauver celles-ci. Elles échappèrent donc à la mort sans phrases imprudemment réclamée par quelques forcenés : boissons, tabacs, douanes, etc., tout fut à peu près intégralement maintenu : la loi du 8 décembre 1814 subsista dans ses dispositions principales. Celle du 28 avril 1816 ne consacre pas moins de 159 articles à régler dans le plus grand détail la perception des droits sur les boissons, et cette loi fondamentale est restée longtemps la base de l'organisation de cette partie importante des revenus publics. Diverses augmentations eurent lieu sur les droits d'hypothèque, de timbre, d'enregistrement, notamment sur les droits de mutation entre conjoints, entre frères et sœurs, entre oncles et neveux et entre non parents. On demanda 8 millions de plus aux forêts, 8 au tabac, 15 aux douanes. La dotation de la Caisse d'amortissement, prévue pour 14 millions, fut portée à 20. Et le budget fut en définitive voté par la Chambre presque exactement conforme aux propositions de sa commission, à savoir 839 millions en recettes et en dépenses : 548 millions de dépenses ordinaires et 291 d'extraordinaires : 570 millions de recettes ordinaires et 269 d'extraordinaires. Un crédit de 6 millions de rentes était mis

à la disposition du ministère pour parer aux insuffisances possibles et aux besoins les plus pressants.

Si peu satisfaisant que fût ce budget, la date tardive à laquelle il fut porté devant la Chambre des pairs (20 avril) faisait un devoir de mettre un terme le plus rapidement possible à des débats irritants. Le comte Garnier, rapporteur devant cette Chambre, en souligna tous les côtés faibles et dangereux, mais conclut cependant en en demandant l'adoption sans plus de discussion. Il blâma notamment ce fait de retirer aux créanciers de l'arriéré une hypothèque qui leur était acquise, de les rembouser en obligations non negociables ou en rentes au pair, cette injustice de rogner ce qui était dû à des fournisseurs sous prétexte de leur cupidité, et d'englober toute une collectivité sous une appellation méritée peut-être seulement par quelques individus : il critiqua cette minutie avec laquelle tous les articles de dépense avaient été examinés, discutés, rognés, parfois accrus, affirmant que la Chambre n'avait pas le droit de les déterminer, surtout de si près, et qu'elle avait épuisé tout son droit en votant les impôts, seul pouvoir que la Charte lui attribuât en fait de finances. Il dit ce qu'étaient en réalité ces créanciers de l'arriéré qu'on représentait comme des fournisseurs avides et malhonnêtes, comme pour se donner le droit d'être malhonnête envers eux : d'honnêtes fabricants, des négociants irréprochables, des administrateurs d'hôpitaux, des communes, des ouvriers réclamant leur salaire, des paysans réclamant le prix des denrées et bestiaux arrachés par la violence aux habitants des campagnes, etc., etc. Il condamna surtout l'excessive prodigalité à laquelle on se laissait aller en fait de rentes : « La mesure qu'on vous propose, disait-il avec une juste sévérité, est désastreuse, parce qu'elle étouffe le crédit qui commençait à se ranimer, et le frappe de mort au moment où il ne demandait qu'à revivre. » Néanmoins il en conseillait l'adoption comme un moindre mal et les pairs votèrent en effet le 27 avril ce malencontreux budget, qui fut promulgué le 28 et dont le vote fut le signal de la clôture de la session, impatiemment attendue, car la Chambre introuvable ne perdait pas une occasion d'irriter les esprits et d'inquiéter les intérêts : des propositions impolitiques de rétablissement des jurandes et des maîtrises, de reconstitution d'une dotation immobilière pour le clergé, de le rendre capable d'acquérir et de recevoir en corps, de lui attribuer le produit des extinctions des rentes viagères et des pensions ecclésiastiques, de lui rendre la tenue des registres de l'état civil, de frapper de pénalités et de confiscation les auteurs des Cent Jours, etc., prouvaient de sa part une volonté arrêtée de déclarer une guerre à mort à tous les intérêts issus de la Révolution, et une méconnaissance complète

de cette vérité que Molé, en ce moment même, affirmait avec une force d'autant plus grande qu'il se déclarait lui-même ennemi des principes et des actes de cette Révolution : « Je ne me lasserai pas de dire la chute de quiconque osera attaquer ou même menacer ses résultats. Ils sont devenus l'arche sainte : celui qui y touchera périra. »

Détresse du Trésor. — Mais, si puissants que fussent ces motifs, d'autres, d'un autre ordre, militaient bien davantage encore pour une prompte terminaison de l'affaire du budget. Quand les ultra-royalistes parlaient d'en retarder le vote et de prolonger la session jusqu'à obtention de la loi électorale dont leur parti avait impérieusement besoin, peut-être ignoraient-ils, peut-être aussi feignaient-ils d'ignorer, la pénurie navrante du Trésor et le besoin extrême qu'avait celui-ci des 6 millions de rente mis à sa disposition par la loi de finances en discussion. La vérité, maintenant connue par les rapports (1) de Jourdan, premier commis des finances, chargé de la division générale du mouvement des fonds, était que le Trésor ne parvenait qu'avec des peines infinies à satisfaire au paiement des 400.000 f environ (exactement 385.675) que les alliés exigeaient journellement, à l'entretien de l'armée d'occupation et à toutes ses autres charges. Il vivait au jour le jour d'expédients, d'avances dévorées aussitôt qu'obtenues, d'anticipations. Il attendait avec une impatience fébrile le crédit des 6 millions de rentes, et il avait déjà dû, dans sa détresse, l'entamer par avance en empruntant à 9 %, contre dépôts de Bons royaux qu'il s'engageait à remplacer par des rentes aussitôt que celles-ci seraient disponibles. Si tôt qu'elles le furent il vécut péniblement d'emprunts contre nantissement de rentes ou, ce qu'on aimait moins parce que c'était risquer de faire tomber les cours, de vente de ces rentes : il en fut négocié pour un capital de près de 56 millions (55.984.606) soit à l'étranger soit surtout à Paris(2), jusqu'en octobre, où l'épuisement prochain du stock et surtout l'abaissement du cours, tombé de 59.30 au début à 57.45, forcèrent de suspendre la vente du peu qui restait. Dans les derniers mois de 1816, avec la désastreuse récolte de cette année néfaste

(1) Rapports adressés au ministre Corvetto, ou à la commission de la Chambre qui fut chargée d'examiner, en 1817 et 1818, pourquoi les frais de négociations avaient en 1816 et 1817 très fort dépassé les prévisions budgétaires. Parmi eux, quelques rapports de Corvetto au roi (Arch. Nat., versements de la Chambre des députés. C. 66). Cf. *La détresse du Trésor en 1816-1817*. Mém. de l'Académie des sciences morales et politiques, octobre 1924.

(2) Le cours moyen fut de 58.17, compte tenu des frais. Les ventes faites à Londres, Amsterdam, etc., beaucoup moins considérables que celles faites à la Bourse de Paris, le furent à un cours un peu inférieur, 57.60 à 56. Le capital obtenu fut en tout 69.763.000.

qui accrut considérablement la charge de la nourriture de l'armée d'occupation, qui en même temps força le gouvernement à faire pour celle de l'armée française et de la population civile d'onéreux achats de blé à l'étranger et de verser chaque jour une grosse indemnité de 120.000 f aux boulangers de Paris pour empêcher le prix du pain de dépasser 1,25 les quatre livres dans cette ville toujours prête aux séditions quand elle a ou qu'elle craint d'avoir faim, la gêne devint atroce. Jourdan raconte qu'à peine avait-on réussi à se procurer une somme un peu notable on la faisait porter au Trésor en toute hâte, en interrompant au besoin la tournée des garçons de recette, et que souvent il arrivait fort en retard à la conférence quotidienne avec le ministre où ils cherchaient les moyens de passer la journée, parce qu'il l'avait commencée à courir chez les banquiers ou les agents de change pour solliciter quelques avances. « Je ne venais chez Votre Excellence que pour l'entretenir de ses embarras et mon retard était le signal d'embarras plus grands encore » (1). Vers les derniers jours de 1816 la perte des Bons royaux était de 14 1/4 %, la rente tombait à 55, ce qui n'empêcha pas qu'on fut obligé de vendre les semaines suivantes 329.000 f de rente, dernier débris qui restât du fonds de 6 millions : lorsqu'il fut épuisé on râcla tous les fonds de tiroirs pour trouver encore quelque chose à négocier : ainsi on mit la main sur quelques rentes dont jouissaient sur le domaine extraordinaire des individus obligés de quitter la France par la loi du 12 janvier 1816. En tout l'année 1816 donna, y compris l'encaisse au 1er janvier 1816 (2), 708.769.272 de recette, soit 153.028.809 de moins que les prévisions budgétaires, 1.087.812.590 de dépense, soit environ 248 de plus que ces mêmes prévisions, et il fallut se procurer une somme de 379.043.318 (en y comprenant l'encaisse du Trésor au 1er janvier 1817, environ 28 millions) par les plus regrettables expédients, engagements et émissions de Bons, avances des receveurs généraux, avances des fonctionnaires et officiers ministériels astreints par la loi de finances de 1816 à des suppléments de cautionnements dont on les pria de commencer le versement avant même le vote de la loi, anticipations sur les revenus de 1817, retardement des paiements : voire même, car cet article figure pour 5.900.000 sur la liste des valeurs émises par la caisse de service, engagements à l'ordre du Mont-de-Piété. Mais le pire était que le public fâcheusement impressionné sans doute par la triste situation financière et politique de la France se désaffectionnait de la rente française, qui tendait à changer de mains, à se déclasser. En 6 mois, du 1er mai au

(1) Rapport de Jourdan à Corvetto du 25 mars 1817, *ibid.*
(2) 47.959.871.

1er novembre 1816, il fut transféré pour 22.219.227 f d'inscriptions de rentes, chiffre énorme si l'on se rappelle que le total des rentes existant au 1er avril 1814 ne se montait qu'à 63.307.637, qu'une grande partie de ces rentes appartenait à des établissements de mainmorte qui ne pouvaient aliéner, et qu'une telle quantité de transferts était hors de proportion avec tout ce qui s'était vu sous l'Empire (1). Même si l'on ajoute à ces chiffres ceux, bien plus impressionnants encore, des 5 mois qui suivirent et qui furent les plus durs à passer, on constate qu'en 11 mois, du 1er mai 1816 au 1er avril 1817, les transferts s'élevèrent à 57.996.637, dont 54.157.911 par des Français et 3.839.726 par des étrangers. Rien ne pouvait être d'un plus fâcheux présage pour le succès des gros emprunts qu'il allait falloir, de toute nécessité, émettre en 1817 pour faire face aux quelques 300 millions de dépenses extraordinaires résultant de l'indemnité de guerre et de l'occupation du territoire. Le crédit de la France était en péril.

Deux choses le sauvèrent : l'une, la ponctualité irréprochable avec laquelle, même dans la pire détresse, le Trésor avait toujours tenu tous ses engagements. « On était sûr, disait Jourdan à Corvetto, lorsque Votre Excellence avait promis elle-même ou que je l'avais fait en son nom, d'avoir au moment indiqué ce qui avait été convenu. » La volonté du gouvernement français de s'acquitter était hors de doute. L'autre, ce fut la décision prise enfin par ce gouvernement, après de longues hésitations et de pénibles incertitudes, de rompre avec la politique aveugle et néfaste de la Chambre introuvable, de dissoudre cette Chambre et d'en faire élire une nouvelle, où la majorité appartint aux modérés. Les alliés furent alors rassurés sur la durée du trône de Louis XVIII, douteuse tant que l'influence avait appartenu à des hommes qui sous couleur d'anéantir l'œuvre de la Révolution préparaient en réalité une révolution nouvelle : les capitalistes purent compter sur une politique financière correcte et soucieuse de ménager l'avenir : ils n'eurent plus à craindre le sans-gêne avec lequel la Chambre introuvable avait traité ou voulu traiter les créanciers de l'Etat. Toutes les conditions nécessaires pour le relèvement du pays se trouvèrent donc, quoique un peu tardivement, réunies. Elles l'auraient été plus tôt si Louis XVIII avait cédé plus tôt aux avis des alliés qui le pressaient de dissoudre la Chambre de 1815 (2) : mais

(1) C'était, en six mois, autant qu'en un an dans les premiers temps de l'Empire et beaucoup plus qu'à la fin. Cf. p. 344.

(2) Dès le 29 février Wellington avait adressé à Louis XVIII une lettre lui conseillant instamment de ne point permettre que l'on revînt sur les transactions financières de 1814, et de soutenir son ministère contre la cour et contre certaines personnes de sa famille.

précisément une répugnance assez naturelle de la part du souverain à suivre des conseils venant de l'étranger retarda de plusieurs mois une résolution qui était, en tout état de cause, inévitable, et qui fut au plus haut degré salutaire. Car il était indiscutablement nécessaire d'inspirer confiance aux étrangers pour trouver chez eux les gros capitaux qu'il allait falloir absolument se procurer en 1817 et que la France était hors d'état de fournir. On le savait déjà du reste : mais les rapports de Jourdan le prouvent une fois de plus en déclarant nettement qu'aucune maison française ne se présentait pour une opération de cette importance, et même que toutes s'accordaient à déclarer l'emprunt irréalisable, à quelque taux que ce fût (1). Et il n'était pas moins urgent de gagner cette confiance pour les faire consentir à desserrer un peu l'étreinte sous laquelle la France était bien décidément en passe de succomber : une diminution de l'armée d'occupation était, au milieu de la disette terrible qui torturait le pays, son plus impérieux besoin et sa suprême espérance. Même tout eût été perdu peut-être si le 7 décembre 1816 Richelieu n'avait obtenu des alliés ajournement à quelques mois, contre intérêt de retard de 5 %, du paiement des Bons venant à échéance en janvier et février 1817, en raison de l'extrême cherté des subsistances.

Les emprunts de 1817. — Ce ne fut pas cependant sans bien des peines et bien des inquiétudes encore que le succès fut obtenu. Longtemps il parut impossible. Les banquiers Hope et Baring, desquels seuls pouvait venir le salut, hésitaient, effrayés, comme dit Pasquier, « des folles idées de la Chambre de 1815 », qui pourraient peut-être quelque jour tenter un retour offensif. « Laffitte, expose Jourdan dans un rapport à Corvetto (2), écrivit par vos ordres à Baring et en reçut une réponse dilatoire, après quoi Baring garda le silence. Ouvrard fit deux voyages à Amsterdam et à Londres pour déterminer MM. Hope et Baring : ils refusaient toujours. Ce ne fut que dans le mois de janvier qu'on les détermina à venir à Paris : ils y arrivèrent le 20. Ils ne s'y rendaient pas avec l'in-

C'est exactement ce qu'avait dit Pasquier (Mémoires IV 147) à propos de conférences tenues en novembre 1816 par les banquiers les plus importants de Paris. « Parmi toutes les notabilités financières présentes à la délibération, il ne s'en est pas trouvé une seule qui acceptât la mission d'organiser une société s'engageant à souscrire à tous risques et périls soit la totalité, soit au moins une importante portion des rentes dont l'émission était nécessaire... Ce n'était pas trop de tous les capitalistes de l'Europe pour porter le fardeau : pour obtenir leur confiance il fallait l'autorité, la garantie des premières maisons des pays où l'on avait l'habitude de ces grandes et difficiles opérations... »

(2) Versements de la Chambre des députés, Arch. Nat., C. 66.

tention formelle de traiter, ainsi qu'ils l'ont dit à Votre Excellence, mais seulement pour étudier la situation de la France et avec la persuasion qu'ils retourneraient à Londres sans avoir rien fait. Ce qui prouve que c'était bien là leur intention, c'est qu'ils ont déclaré qu'ils n'avaient jamais consenti au plan que M. Ouvrard avait présenté comme adopté par eux et qu'effectivement la négociation, quand il a été possible de les décider à en entamer une, a été suivie et conclue sur d'autres errements. Jusqu'au moment où l'on put espérer que cette négociation aurait lieu tous les esprits étaient en agitation et en alarme : la presque certitude que l'on avait de son insuccès faisait rechercher les moyens d'y suppléer. On alla jusqu'à proposer de penser à doubler la contribution foncière pendant plusieurs années et à forcer les propriétaires à recevoir en rentes valeur nominale le remboursement de ce doublement. Mais on s'aperçut bientôt que tout ce que l'on proposait était ou mauvais ou désastreux. Cette conviction jetait dans l'abattement quand on songeait aux dangers et aux malheurs immenses auxquels une suspension de paiement vis-à-vis des étrangers pouvait encore exposer la France. »

On touchait cependant au succès. La conviction de la parfaite loyauté du gouvernement français et la perspective de conditions extrêmement avantageuses finirent par triompher des hésitations de Baring et de son beau-frère Labouchère, plus mal disposé pour nous, et Corvetto parvint à obtenir d'eux plus que l'appui moral que seuls ils avaient jusque là offert : une participation effective à l'emprunt projeté. Le 10 février était conclu le traité par lequel ces deux banquiers s'engageaient à prendre 9.090.909 fr. de rentes au cours nominal de 55 réel de 52,50, donc pour un capital d'environ 95 millions, payable par 12emes, de mois en mois. Ils ne promirent tout d'abord rien de plus : mais c'était déjà un grand avantage moral que d'avoir obtenu ce premier point. Bientôt par un nouveau traité en avril les maisons Hope et Baring prirent encore 8.620.689 fr. de rente au cours cette fois de 55,50, pour un capital de 94 millions, payable par 9emes. Enfin un troisième traité du 22 juillet leur attribua encore 9 millions de rentes au cours de 61,50, payables par 7emes : dans ce troisième traité apparaissent à côté des noms de Hope et de Baring ceux de Perrégaux et de Laffitte, avec adjonction de cette clause que « le présent traité sera commun à d'autres maisons françaises, sur le nombre et sur le choix desquelles MM. Perrégaux, Laffitte, Baring et Hope s'entendraient entre eux » : concession qui avait été jugée opportune pour adoucir un peu les récriminations des banquiers français qui se plaignaient d'avoir été oubliés, depuis que l'affaire apparaissait comme bonne et comme

sûre : il n'aurait dépendu que d'eux d'y entrer lorsqu'elle était encore douteuse, et elle l'était au début.

Le taux moyen de l'emprunt se trouvait être de 56,50 : c'était 1,50 au-dessus des prévisions les plus optimistes. 3.208.422 fr. de rentes restaients disponibles sur le crédit de 30 ouvert par l'article 127 de la loi de finances de 1817 : les 26.711.598 qui avaient été vendus avaient fourni un capital de 301.844.200, légèrement supérieur aux 300 millions prévus. Ce fut un grand succès matériel et moral, et les censeurs trop sévères qui lors de la session de 1818 blâmèrent « ces tristes opérations » n'ont pas voulu se rendre compte que dans la pénible situation où était le gouvernement français au début de 1817 il ne pouvait pas espérer mieux, qu'il pouvait même craindre bien pis, et qu'il était souverainement injuste de juger d'arrangements pris quand le crédit était à conquérir comme on était tenté de les juger maintenant que le crédit était reconquis. Mme de Boignes a dit le mot exact : les banquiers français qui une fois la chose faite la blâmèrent comme trop onéreuse, avaient été unanimes à la déclarer irréalisable à aucun taux, avant qu'elle fût faite. Rien n'est plus injuste que les attaques des ultras comme Villèle ou des libéraux comme Casimir Périer contre les emprunts de 1817.

Car c'est bien une véritable résurrection du crédit français qu'ont procurée les célèbres emprunts de 1817. Depuis ce moment, remarque justement Pasquier « la situation du gouvernement français vis-à-vis des puissances étrangères changea complètement. » On l'avait jugé fragile, impuissant, souvent même inhabile : on le voyait maintenant stable, solvable, et ce fut cette impression qui les décida à diminuer de 1/5e l'armée d'occupation à dater du 1er avril : le jour même où était signé le premier traité avec Baring, le 10 février, cette décision, impatiemment attendue, était notifiée au gouvernement français : la note visait « la réunion des Français autour du trône, la bonne foi avec laquelle les engagements avaient été remplis, et le crédit garanti par les maisons de banque étrangères et nationales les plus considérées en Europe ». Le 11 Richelieu put communiquer aux Chambres l'heureuse nouvelle : faite un peu plus tôt cette concession aurait pu peut-être améliorer un peu les conditions de l'emprunt, mais Wellington a mis une lenteur significative à prendre une résolution que depuis quelque temps il considérait à la fois comme nécessaire et comme dangereuse. A l'intérieur aussi la situation du Trésor, depuis qu'il put compter sur les versements exacts de Hope et de Baring, devint toute différente. Comme Corvetto l'écrivait au roi le 10 octobre « sa marche était plus régulière et plus facile, et il n'était plus, comme

il l'avait été pendant toute l'année 1816 et 17, obligé, à chaque heure de la journée, de penser et de recourir aux plus pénibles expédients. » La bataille financière était gagnée.

Budget de 1817. — Quoique encore très lourd le budget de 1817, voté le 25 mars de cette année, fortifiait cette bonne impression. Devant les insuffisances des prévisions de l'année précédente, et l'extrême renchérissement des vivres qu'entraînait la déplorable récolte de 1816, Corvetto avait dû évaluer les dépenses ordinaires à 628.500.000 au lieu de 548 (1), les dépenses extraordinaires à 459 ½ au lieu de 291, et les recettes à 774, dont 703 de recettes ordinaires : le reste devait provenir de 50 centimes temporaires sur la personnelle-mobilière, 90 sur les portes et fenêtres, 13 millions de retenue sur les traitements, 5 d'abandon du roi et des princes, etc. L'emprunt devait pourvoir aux 314 millions de déficit prévu. En considération de cet énorme grossissement de la dette, Corvetto voulait porter à 40 millions au lieu de 20 la dotation annuelle de la Caisse d'amortissement et lui attribuer en outre le produit de la vente de 150.000 hectares de forêts de l'Etat, utile obstacle à opposer à ceux qui rêvaient encore d'une reprise des biens nationaux ; aux créanciers de l'arriéré (2) à qui il n'avait été donné en 1816 que des reconnaissances à 5 % non négociables, de sorte qu'ils étaient forcés ou de conserver inactives et peu productives les valeurs à eux délivrées ou de subir une perte de 40 % et plus pour acheter la disponibilité de leur capital, il proposait de donner des reconnaissances à 5 %, mais négociables, transmissibles et payables dans un laps de 5 ans à partir de 1821 soit en argent soit en rentes au cours moyen du semestre qui aurait précédé. Cet honorable scrupule prouvait que l'esprit de la Chambre introuvable ne régnait plus dans les sphères officielles et il ne pouvait que faire sur les prêteurs éventuels la plus heureuse impression. A part quelques légers changements de chiffres la commission du budget se rallia à toutes les propositions ministérielles. Afin de bien affirmer son droit d'examiner les dépenses aussi bien que les recettes, droit contesté au Parlement l'année précédente par le comte Garnier, elle eut soin de faire faire deux rapports distincts, l'un sur les recettes, l'autre sur les dépenses. Elle tint à rassurer contribuables et

(1) Ainsi la dette exigeait 151 au lieu de 125, la guerre 212 au lieu de 180 ; 5 millions de plus allaient être attribués au clergé, 20 millions de plus à la Caisse d'amortissement : etc., etc.

(2) Du moins à ceux de l'arriéré postérieur au 1er janvier 1810. Ceux de l'arriéré antérieur restèrent sous le régime de la loi du 20 mars 1813, sauf augmentation de la quantité de rentes créées par cette loi, s'il était jugé nécessaire.

prêteurs éventuels en manifestant sa volonté bien arrêtée de ne pas tolérer de la part des ministres des dépassements de crédits : le ministre de la guerre ayant dépassé de 23 millions ceux qui lui avaient été attribués, elle ne lui infligea point un blâme formel, mais seulement « parce que les principes d'ordre et de sévérité dont il ne faudrait jamais s'écarter à l'avenir n'avaient pas été observés avec la même exactitude dans le passé, que précédemment la loi de finances n'avait pas été la règle invariable des dépenses des ministres, que les lois successives avaient entretenu cette déviation des principes sans le maintien desquels il fallait cependant renoncer à maintenir l'ordre, à obtenir du crédit, et qu'il y aurait une sorte d'injustice à rendre un ministre, pour le passé, l'objet d'une sévérité dont, jusqu'à un certain point, il avait été autorisé à ne pas redouter toute la rigueur. » Donc indulgence pour le passé, mais avertissement significatif que de pareils agissements ne seraient plus tolérés à l'avenir. — Les chambres apportèrent peu de modifications à ce projet de budget et le fixèrent à 1069 millions en dépenses (dont 638 de dépenses ordinaires et près de 471 d'extraordinaires) et à 757.608.000 en recettes. Elles n'oublièrent pas, elles aussi, de prendre toutes précautions pour empêcher à l'avenir les ministres de sortir des limites de leurs crédits. La spécialité par ministères (1) fut instituée par la loi de finances du 25 mars 1817 dont l'article 151 porte « que toutes les parties du service de chaque ministère devront être réglées de manière à ce que la dépense totale ne puisse excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux » et l'article 152 que « le ministre des finances ne pourra autoriser les paiements excédants que dans des cas extraordinaires et urgents et en vertu d'ordonnances du roi, qui devront être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres. » Les ministres ne purent donc plus (sauf dans ces cas extraordinaires et urgents) dépasser les crédits à eux alloués, et durent respecter dans leurs services les dispositions de l'ordonnance royale de répartition. Une précieuse garantie était ainsi assurée aux contribuables.

Le budget de 1817 fut encore en notable déficit : les recettes effectuées au cours de cette année ne furent que de 926.009.338, y compris l'encaisse au 1er janvier 1817, et les dépenses atteignirent 1.299.314.922, y compris l'encaisse au 1er janvier 1818 : il fallut donc encore recourir, en sus des émissions de rentes qui procurèrent un

(1) Il ne s'agissait encore à ce moment que de la spécialité par ministères, non par chapitres. Les ministres faisaient la répartition entre les différents chapitres de leurs budgets particuliers des sommes à eux allouées, sous l'approbation du Roi. — Le budget de 1817 fut définitivement réglé par loi de juin 1819 à 1.036.820.585 en recettes et en dépenses, celui de 1816 à 895.579.205.

capital de 301 millions, à des moyens extraordinaires pour environ une quarantaine de millions. Mais ces négociations facilitées par l'atmosphère générale de confiance étaient maintenant loin de rencontrer les mêmes obstacles. Les impôts se payaient bien et régulièrement malgré la disette. Les préfets étaient à la fois étonnés et touchés de la facilité des recouvrements : leurs rapports sont un précieux témoignage du patriotisme avec lequel ces populations si éprouvées elles-mêmes venaient cependant au secours de l'Etat malheureux (1), et comme disait Corvetto à la Chambre « entretenaient les sources de tous les revenus publics lorsque tous les fléaux conspiraient à les épuiser... »

Le budget de 1818. — Pour achever la victoire, un dernier effort restait à accomplir. L'année 1818 allait amener le terme auquel les traités de 1815 avaient admis la possibilité de l'évacuation anticipée du territoire français : poliquement la situation comportait cette libération si désirable : financièrement la solution dépendait de la puissance du crédit public : était-il assez affermi pour pouvoir fournir et les sommes nécessaires aux dépenses extraordinaires de 1818 et celles que requérait le paiement anticipé des deux derniers termes de l'indemnité de guerre ? Mais avant même qu'on pût y songer se posait une grave question préliminaire, celle des indemnités particulières réclamées à la France en vertu de l'article 19 du traité du 30 mai 1814. Cette grosse note était restée depuis lors dans un vague des plus inquiétants. Il importait d'en sortir puisque tout permettait d'espérer que l'année 1818 allait voir la fin de nos épreuves. Il était temps, et plus que temps « Nous vous devons cette terrible vérité, disait Roy, rapporteur du budget des dépenses de 1818, que si les charges extraordinaires qui pèsent sur la France n'ont pas leur terme dans le cours de cette année, il vous sera impossible d'établir le budget de 1819. » Beugnot, rapporteur

(1) Celui de Saône-et-Loire écrivait que jamais recouvrement ne s'était aussi vite fait qu'en 1817 : celui du Haut-Rhin admirait le bon esprit des habitants « qui au milieu de toutes les privations de la vie, accablés par la disette et les charges inséparables de l'occupation militaire, n'avaient pas oublié que les devoirs envers l'Etat malheureux allaient de pair avec ceux des familles » et constatait que dans un très grand nombre de perceptions les percepteurs n'avaient pas employé de contraintes, et que de simples commandements avaient suffi : (rapport du 1er avril 1818, Fic III, Haut-Rhin, 7). Celui de la Moselle : « On ne peut guère se faire une juste idée des privations que les habitants ont été forcés de s'imposer ; cependant tel est l'esprit de soumission aux lois qui règne dans cette province que les exercices se sont soldés sans grands frais de poursuites » (1er mai 1818, Fic III, Moselle, 9). Or les départements de l'Est furent les plus éprouvés par la famine de 1816-1817 : à certains moments les prix effrayants de 75, 77, 82, même 94 fr. l'hectolitre de blé furent atteints dans les Vosges et le Haut-Rhin.

du budget des recettes, tenait le même langage : « Le pays est prêt à succomber sous l'excès de ses charges : il demande à en être exonéré, ce pays qu'on a pu jeter dans la voie du malheur mais à qui on n'a pu faire perdre le sentiment de sa dignité ni celui de sa force... Votre commission est persuadée qu'il n'y a plus de crédit ni de finances ni d'existence possible pour la France que par un allègement du fardeau qui l'accable... Elle aurait voulu surtout vous apporter quelque chose de positif sur les réclamations individuelles que les étrangers exercent envers la France et dont le vague sème les inquiétudes, entrave nos opérations les plus utiles, arrête l'essor du crédit et imprime à la paix même un caractère hostile. » Puis après une critique, trop sévère, des emprunts de 1817, Beugnot, se réfutant lui-même, exprimait l'espoir et presque la certitude que ces emprunts mêmes allaient en faciliter de nouveaux : « S'ils ont fait remonter la rente à 66 après l'avoir trouvée à 54... il faudrait pardonner aux moyens en faveur du résultat... Le capital vénal des anciens propriétaires de rentes s'est augmenté de 1/6, la circulation s'est ranimée, la confiance a enfin pris racine, et le paiement des dépenses publiques a été fait avec une ponctualité dont il n'y a pas d'exemple dans les temps les plus prospères de la monarchie... (Cette année) où il est permis d'espérer que l'emprunt sera fait avec plus de précaution et de liberté de la part du gouvernement, les larges profits dont je viens de parler auront du moins le mérite d'attirer des concurrents : les capitaux français enhardis n'auront plus besoin pour se produire d'assistance étrangère, et le concours sur le marché des fonds de tous les pays doit exercer sur le prix de la rente une utile influence. » C'était écrire à l'avance toute l'histoire de nos finances pendant la mémorable année 1818.

Mémorable, elle le fut d'abord par les nouvelles garanties de bon ordre et de contrôle que les Chambres eurent soin d'introduire dans le vote du budget. Présenté par le ministre avec 993.244.022 de dépenses dont 312.268.422 de dépenses extraordinaires, et 767.778.600 de recettes, ce budget fut voté le 15 mai 1818 à 1.098.362.693 de dépenses (1), grossissement apparent provenant

(1) Dépenses ordinaires :........ 796.894.271
— extraordinaires :...... 301.468.422

1.098.362.693

Recettes ordinaires : 875.851.975
— extraordinaires (vente de 16 millions de rentes) : 222.510.718

1.098.362.693

de ce que dans un but de clarté et de sincérité les frais de perception et d'administration des régies figurèrent parmi les dépenses, de même que leurs produits bruts figurèrent parmi les recettes au lieu des produits nets qui jusqu'alors y apparaissaient seuls (1), mais en réalité une réduction de 16.235.329 fut faite sur les crédits demandés par le gouvernement sur les divers ministères. Une barrière sérieuse fut opposée à des excès de dépenses possibles par l'article 39 de la loi de finances du 15 mai 1818, qui exigea l'adjonction aux conseils municipaux des plus forts contribuables de la commune en nombre égal à celui des membres de ces conseils pour le vote de centimes additionnels extraordinaires : la disette de 1816-1817 avait parfois servi de prétexte à des dépenses abusives. Puis, par application du programme magistralement tracé par Beugnot dans son rapport sur le budget des recettes « avoir un système de finances dont le mécanisme se révèle à tous les regards par des budgets empreints de simplicité et des comptes frappants d'évidence... pour connaître et bientôt éviter cette foule d'abus de détail que des examens mal guidés ne peuvent atteindre parce qu'ils sont cachés dans les sinuosités de l'administration journalière » l'article 103 de la même loi voulut que le règlement définitif des budgets antérieurs fût à l'avenir l'objet d'une loi particulière, soumise aux Chambres avant la présentation de la loi annuelle de finances : bon moyen de mieux connaître le montant des dépenses, d'en apprécier la nécessité, et d'y faire au besoin des économies réfléchies et combinées avec les besoins réels des services publics.

Mémorable, elle le fut bien plus encore par les preuves éclatantes qu'elle donna du haut degré de puissance auquel était parvenu en si peu de temps le crédit de la France. La loi du 15 mai 1818 autorisait le ministre des finances à ouvrir des emprunts jusqu'à concurrence de 16.000.000 de rentes 5 % pour le produit en être appliqué au service de 1818 : précédemment une autre loi du 8 mai avait décidé l'inscription au Grand Livre de 16.040.000 de rentes à l'effet de pourvoir à l'exécution pleine et entière des dispositions du traité du 30 mai 1814, et ouvert au gouvernement un crédit de 24 millions de rentes pour compléter les paiements aux puissances alliées des sommes convenues dans le traité du 20 novembre 1815. Jamais encore d'aussi importants appels au crédit n'avaient été tentés ni même envisagés.

Il importe toutefois de remarquer qu'il ne s'agissait point d'offrir au public 56 millions de rentes, car sur ce total énorme 16.040.000

(1) Ainsi fut reprise et complétée la réforme déjà esquissée en l'an XI.

devaient être non pas émis, mais remis, opération fort différente, et 40 millions seulement allaient avoir à trouver preneur.

Les réclamations étrangères. — C'était à l'habileté de Richelieu et à la parfaite confiance qu'il inspirait aux gouvernements alliés que l'on devait cette terminaison relativement satisfaisante d'une négociation extrêmement difficile. Prévues d'abord devoir se monter tout au plus au capital des 9 millions de rentes qui avaient été inscrites en garantie par la loi du 23 décembre 1815, les réclamations des individus ou établissements particuliers n'avaient pas tardé à prendre le développement formidable auquel il fallait s'attendre, étant donnés les appétits voraces ainsi encouragés : c'est alors qu'on vit le duc d'Anhalt Bernbourg réclamer le paiement des reîtres jadis fournis par un de ses aïeux à Henri IV. A la date du 28 février 1817, terme du délai fixé pour la présentation des réclamations, il en avait été produit pour 1600 millions : elles avaient été acceptées jusqu'à concurrence de 180 millions : 30 avaient été rejetés, 1390 restaient en discussion. Richelieu extrêmement inquiet cherchait à opposer à ces prétentions absurdes les décrets de déchéance jadis pris par Napoléon les 25 février 1808 et 13 décembre 1809 : les alliés, quand ils voulaient être sincères, avouaient eux-mêmes le peu de fondement de prétentions aussi exagérées, et Wellington écrivait un jour dans un accès de franchise que parmi toutes ces réclamations il n'y en avait pas un 5e dont on pût établir le bien fondé, et que les réclamations anglaises se trouvaient injustifiées dans une mesure plus large encore que les autres. Néanmoins Richelieu n'obtenait rien et son découragement fut extrême lorsque la Prusse, notamment, eut opposé la réponse la plus dure et la plus blessante à la note du 10 septembre par laquelle il déclarait la France hors d'état de payer à ce titre plus de 200 millions. Nous avions heureusement dans le czar un vainqueur généreux et un protecteur que révoltaient l'avidité haineuse des Allemands et l'égoïsme malveillant des Anglais. Il obtint la réunion à Paris d'une conférence sous la présidence de Wellington pour résoudre la brûlante question des réclamations particulières. Richelieu offrait 10 millions de rentes : Pozzo di Borgo, que Wellington accusait d'être plus français que même un ministre de France, en proposait 12 : Wellington en exigeait 18, plus 24 millions pour intérêts échus depuis 1816 : cette dernière prétention surtout indignait Richelieu qui finit par obtenir qu'il ne fût point question d'intérêts. Enfin la convention du 25 avril 1818 décida qu'il serait créé 12.040.000 fr. de rentes à répartir par les soins des gouvernements alliés entre leurs sujets réclamants, plus 3 millions affectés spécialement à l'An-

gleterre à titre particulier et 1 million réservé pour l'Espagne à charge de faire droit par elle à certaines réclamations françaises. C'était donc, avec les 9 millions (1) de rentes déjà affectés à ce genre de créances comme fonds de garantie, plus de 25 millions de rentes que la France allait avoir à supporter pour des réclamations d'une équité contestable. Il fallait néanmoins se féliciter d'en avoir fini, même à ce prix, et d'avoir « fermé cet abîme dont en 1815 il avait été impossible de mesurer la profondeur et qui menaçait d'engloutir la fortune publique. »

Les emprunts de 1818. — Restait à se procurer par emprunt les sommes nécessaires aux dépenses extraordinaires de 1818 et, éventuellement, celles qui étaient nécessaires pour l'acquittement anticipé des deux derniers termes de la contribution de guerre. Il était naturel de demander les premières au marché français, qui se plaignait si vivement de l'espèce d'abandon dont il aurait été victime, à l'entendre, en 1817, et les secondes aux maisons étrangères, seules capables d'inspirer aux alliés une confiance suffisante pour qu'ils consentissent à une évacuation anticipée. La souscription publique fut le mode auquel se détermina le ministre pour les 16 millions de rentes destinées au service extraordinaire de 1818 : ou plutôt, car le grand esprit d'économie alors régnant dans les sphères officielles faisait restreindre le plus possible les emprunts, expédient toujours fâcheux même quand il est incontestablement nécessaire, 14.600.000 f. de rentes, chiffre auquel il parut possible de se limiter, au moins provisoirement. C'était la première fois depuis les nombreux emprunts du règne de Louis XVI qu'on osait émettre en France un emprunt de cette importance : les souvenirs cuisants que les épargnants avaient alors du sort déplorable des souscripteurs de ces emprunts, successivement victimes du paiement dérisoire en assi-

(1) Les conventions du 20 novembre 1815 avaient stipulé constitution d'un fonds de garantie de 7 millions de rentes, auxquels 2 autres avaient été peu après ajoutés volontairement par le gouvernement français, pour suppléer à une insuffisance éventuelle « parce qu'il serait possible que les Chambres ne fussent pas assemblées au moment où, contre toute attente, on se trouverait réduit à la nécessité de faire usage de ce crédit, et parce que le gouvernement aime mieux courir la chance d'une précaution inutile, plutôt que de ne point prouver aux puissances combien il attache d'importance à ce qu'aucune des satisfactions qui leur sont promises ne soit jamais dans le cas d'être retardée. » (Rapport à la Chambre, 4 déc. 1815 : Arch. Nat., versements de la Chambre des députés, C. 63). — On ne pourrait sans doute pas citer d'exemple plus frappant de l'extrême, peut-être de l'excessive, loyauté avec laquelle la Restauration entendait tenir tous ses engagements, exécuter toutes ses charges : politique qui se trouva être alors, en même temps que la plus honnête, la plus habile.

gnats ou en mandats, puis de la banqueroute des deux tiers, puis de la déroute des bons du tiers ou des bons deux tiers, puis de l'effondrement de leur capital à la fin de l'Empire, autorisaient à craindre de la part des capitalistes une répugnance et une hésitation hélas bien naturelles ; il n'est pas étonnant qu'en prenant cette résolution évidemment hardie le ministre n'ait pas cru pouvoir compter sur le concours des petits capitaux et ait jugé nécessaires certaines précautions, certaines réserves, qui maintenant nous étonnent, parce que nous avons eu sous les yeux de nombreuses preuves de la puissance empruntante des Etats modernes et de la France en particulier, mais qui s'expliquaient en 1818, où de trop nombreux exemples, dont certains fort récents, attestaient surtout ses habitudes banqueroutières. Donc l'émission dut se faire par souscriptions cachetées, par lots de 20.000, 10.000, ou tout au moins 5.000 fr. de rentes (1), sans taux fixé, le gouvernement se réservant le droit de le faire connaître après l'expiration du temps de la souscription, avec faculté pour lui d'examiner et d'écarter au besoin des souscripteurs et faculté de même pour les souscripteurs de se retirer lors de la fixation du prix. La souscription n'était ouverte qu'à Paris, au ministère des finances, et chaque soumissionnaire était tenu de résider à Paris ou d'y avoir un représentant. Casimir Périer lui-même, antagoniste habituel du ministère, avait conseillé ces dispositions, qui semblent aujourd'hui si singulières.

Le succès fut éclatant et dépassa toutes les prévisions les plus optimistes. Le gouvernement avait montré quelque hésitation à faire appel à la confiance du public : le public répondit que sa confiance était entière et dans la probité et dans la solvabilité du gouvernement. Du 9 mai, jour de l'ouverture de la souscription, jusqu'au 27, jour de sa clôture, le ministère fut littéralement assiégé par une foule considérable de soumissionnaires : pour 14.600.000 fr. de rentes qui étaient offerts, 163 millions furent demandés. Les gros bénéfices réalisés par les prêteurs de 1817, qui voyaient maintenant à 66 ou 67 une valeur payée par eux de 52,50 à 61,50, avaient grisé les têtes, et la faculté accordée d'échelonner les versements en 7 termes, de juin à décembre, avait fait entrevoir la possibilité d'un large profit pour un versement fort modique. Tous ces souscripteurs, tant s'en faut, n'étaient pas aptes à payer les milliers de francs de rentes qu'ils avaient soumissionnés, mais tous entendaient bien céder leur droit avec bénéfice, car la hausse semblait certaine.

La difficulté allait être maintenant pour le gouvernement de répartir entre cette foule de soumissionnaires les 14 millions et demi de

(1) Ce minimum fut abaissé peu après à 2.500.

rentes ainsi créés. La fixation du taux qui eut lieu le 30 mai, d'après le cours moyen de la Bourse d'alors, à 66.50, allait d'elle-même (1) : mais le procédé à employer pour la répartition était chose infiniment délicate, et qui devait infailliblement donner lieu à de très vives attaques personnelles. Comme beaucoup d'offres étaient de toute évidence illusoires, on préféra à une répartition proportionnelle en raison des souscriptions une attribution faite en conseil des ministres aux souscripteurs paraissant offrir les meilleures garanties de solvabilité : quitte à fournir aux mécontents, qui inévitablement seraient nombreux, tantôt des raisons et tantôt des prétextes d'attaquer l'impartialité des répartiteurs. C'est ce qui ne manqua point de se produire, d'autant plus que la hausse, très rapide en effet — en peu de temps la rente parvint à 70, à 72, à 75, et au 31 août elle montait à 80 — accroissait encore le dépit des soumissionnaires évincés. Une erreur matérielle de peu de conséquence — il fut attribué 325.000 fr. de rentes de plus que les 14.600.000 l. annoncées — servit aussi de thème à des critiques envenimées, qui mettaient à la torture l'homme honnête, doux et timide qu'était Corvetto. Et malgré toutes ces précautions on ne put éviter l'inconvénient d'un assez mauvais classement de l'emprunt : quand à la période ascensionnelle des cours succéda, en automne, une tendance toute différente, des ventes nombreuses de rentes de cette émission se produisirent et pesèrent sur les cours au moment où il importait tant de les relever. L'emprunt de 1818 est donc loin d'avoir été conduit avec toute l'habileté que les Etats ont acquise plus tard dans l'art d'emprunter . mais il faut tenir compte des circonstances, et d'ailleurs les imperfections dans les procédés disparaissaient devant la grandeur des résultats : le crédit était bien décidément reconquis, et la preuve même qui venait d'en être faite suffirait pour écarter à l'avenir la timidité et l'inexpérience que l'on pouvait noter dans certains détails de l'opération.

Enfin un crédit de 24 millions de rentes avait été consenti par la loi du 8 mai pour payer les deux derniers termes de l'indemnité de guerre dans le cas, de plus en plus probable vu l'affermissement évident du gouvernement français, d'une évacuation du territoire dès 1818 : mais il ne serait pas nécessaire d'employer tout ce crédit, si l'on tenait compte de la faculté reconnue à la France par l'article 14 de la première convention annexe au traité du 20 nov 1815 de payer au moyen d'une rente les cent derniers millions de ladite indemnité. Ici l'affaire était plus politique que financière :

(1) Les souscripteurs eurent jusqu'au 1er juin. 11 h. du matin, pour faire connaître leur acceptation. Dès le 1er juin, l'emprunt se vendait 2 fr. de plus.

l'essentiel était de présenter aux alliés des garanties qu'ils ne pussent contester, et voilà pourquoi l'intermédiaire des maisons Hope et Baring s'imposait encore d'autant plus impérieusement que le succès de la négociation en dépendait. Il n'a fallu rien moins que le crédit illimité dont elles jouissaient auprès des cours étrangères pour que celles-ci aient passé par-dessus les difficultés qui, aux derniers moments, semblèrent s'opposer à l'évacuation. « Je bénis le ciel, disait Richelieu, que nous ayons eu M. Baring à mettre en avant ; avec la méfiance des Prussiens nous n'en aurions jamais fini si nous n'avions eu un homme de cette solvabilité à leur présenter. » Là est en effet la vérité, et c'est la réponse décisive à faire aux critiques intéressées qui, ici encore, jugeant de la situation avant l'évacuation par ce qu'elle fut, après, reprochèrent au ministère d'avoir traité pour ce dernier emprunt précipitamment, secrètement, avec des banquiers anglo-hollandais de préférence aux banquiers français, qui auraient fait, affirmaient-ils, des conditions plus favorables (1). Ce qui est regrettable, c'est que le ministère n'ait pas repoussé immédiatement les offres de MM. Périer, Ternau, Olivier, etc., alors qu'il était déjà décidé à traiter avec Hope et Baring, et qu'il ait trop perdu de vue la clause qui pouvait lui permettre de payer les derniers 100 millions en rentes (2). Le 30 mai Corvetto concluait avec Baring la convention par laquelle celui-ci s'engageait à prendre 21 millions de rentes à 67. Il ne fit d'ailleurs aucune difficulté pour restreindre ce marché de près de moitié quand le paiement en rentes des derniers 100 millions fut décidé et que le gouvernement français eut par conséquent besoin de beaucoup moins de capitaux. Le 9 octobre, au Congrès d'Aix-la-Chapelle, fut conclue la convention qui fixa l'évacuation du territoire français au 30 nov. et à 265 millions le restant de notre dette envers les alliés (280 moins 15 d'escompte) : sur ces 265 Hope et Baring devaient en verser 165, par neuvièmes, de mois en mois, à partir du 1er janvier 1819, moyennant remise par la France de 12.313.433 fr. de rente au cours de 67 ; des 100 autres la France s'acquitterait par remise directe aux alliés d'une rente de 6.615.944.

(1) A 72, d'après des offres faites le 7 juin : mais il est hautement vraisemblable que ces offres ne furent faites que parce qu'on savait qu'il était déjà impossible qu'elles fussent acceptées.

(2) « Dans la hâte où l'on était de conclure, a dit Casimir Périer, on sauta à pieds joints par-dessus l'article du traité du 20 novembre qui permettait à la France de se libérer des derniers 100 millions en rente au cours qu'elle aurait à cette époque. On sembla craindre de diminuer pour les étrangers les bénéfices de cette transaction... Et il a fallu pour restreindre cet engagement un nouveau traité du 18 août, dû beaucoup plus à la pudeur et à la condescendance des étrangers qu'à la sagacité du ministre. » C'est ainsi qu'on avait fourni à la malveillance le moyen de présenter les choses.

qui représentait au cours du 5 octobre, 75,57 1/2, un capital de 100 millions.

Libération du territoire. — Crise financière à la fin de 1818. — Toutes ces circonstances, la prévision de l'évacuation, la perspective de la fermeture, désormais, du Grand Livre, la vue des bénéfices réalisés par les premiers souscripteurs, poussaient de plus en plus le public vers l'acquisition des rentes françaises : contraste étrange avec la froideur qu'elles rencontraient l'année précédente ; ce fut une véritable ruée pendant tout l'été de 1818 et l'on put croire les temps de Law revenus. La hausse fut continuelle et les cours montèrent jusqu'à 80. Le gouvernement lui-même y poussait et devait y pousser : il était de son intérêt immédiat que les cours fussent élevés pour diminuer le plus possible la quantité de rentes avec lesquelles il devait payer les 100 derniers millions de l'indemnité. Ayant maintenant, avec le succès de tous ces emprunts, beaucoup de fonds disponibles, pouvant passer du rôle de vendeur, qu'il avait eu constamment jusqu'ici, à celui d'acheteur, il devait être forcément tenté de s'en servir pour des achats en Bourse, au moins provisoires, et si cette pratique n'est pas conforme à la rigoureuse obligation constitutionnelle qui veut que des fonds publics ne soient employés qu'à la destination pour laquelle ils ont été votés, sans aucun détournement, il faut reconnaître qu'ici cette déviation à la règle stricte se présentait sous des couleurs si patriotiques qu'elle put paraître non seulement excusable mais même louable. La Banque de France, d'ailleurs, n'agit pas autrement : elle aussi poussa de toutes ses forces à la hausse, prêta, pour favoriser cette frénésie de spéculation, sur dépôt de certificats d'emprunt 3 sommes successives de 30, puis 40, puis encore 30 millions, accepta avec trop de facilité jusqu'à 27 millions de papier de circulation créé non pour règlement d'opérations commerciales mais en vue de fictives et aventureuses combinaisons, et son gouverneur Laffitte perdit systématiquement de vue les règles de la prudence, sous prétexte de faire hausser la rente qu'il allait s'agir de remettre aux alliés. Le ministre y mit plus de mesure et toutes ses opérations sur les fonds publics, qui nous sont connues en détail par le rapport qu'en fit le premier commis Jourdan au nouveau ministre, le baron Louis, le 12 février 1819 (1), furent heureuses : elles portèrent sur un capital total de 153.253.975 fr., produisirent un bénéfice net de 975.204 (2), et comme

(1) Arch. Nat., versements de la Chambre des députés, C. 68.

(2) Ainsi par exemple en liquidation de juin le Trésor acheta 705.000 fr. de rente à 74, 1167 pour 10.450.415 et 92.500 de reconnaissances pour 750.150, en tout 11.200.625, et il les revendit 11.282.200 : il en fut encore ainsi en

ces opérations n'avaient lieu que pour 30 jours il en résulte que les fonds du Trésor avaient été placés à près de 8 % l'an.

Il n'en est pas moins vrai qu'une si forte campagne de hausse devait aboutir à une crise, et celle-ci se produisit quand la rente étant parvenue à 80 les réalisations commencèrent : elles furent nombreuses, soit à l'intérieur soit à l'extérieur : les étrangers à qui des rentes avaient été remises, la Prusse notamment, qui avait de grands embarras d'argent, des souscripteurs de l'emprunt de 14.600.000 pressés de réaliser leurs gains, vendirent des quantités de rentes et la baisse fut bientôt irrésistible. La faillite de la maison Beerenbrok qui s'était chargée de 4 à 5 millions de rente aggrava encore la situation. La Banque de France dut le 30 octobre réduire ses escomptes à 45 jours au lieu de 90, et quantité de gens se trouvèrent dans l'impossibilité de faire face à leurs engagements. Le 5 % n'était plus le 31 octobre qu'à 71,75, le 30 novembre qu'à 69 et il tomba le 14 décembre à 62, point minimum. Non pas, comme il plut à Casimir Périer de le dire (1), parce que le ministre avait mis la fortune publique entre les mains des étrangers, les avait aidés à consommer leur spéculation et à réaliser leurs bénéfices dans un temps très court, et les avait laissés maîtres ensuite d'avilir le crédit de la France : mais parce que cette baisse était une réaction inévitable après la fièvre de spéculation dont tout le monde avait été saisi, et ce fut précisément parce qu'il se trouva des répondants en qui les étrangers avaient toute confiance que le mal ne fut pas plus grand et que l'évacuation à peine commencée ne fut pas interrompue. Et c'est parce que les étrangers avaient entre les mains beaucoup de rentes françaises que leur intérêt lui-même leur commandait de ne rien faire qui pût aggraver la crise et de tout faire, au contraire, pour qu'elle se terminât vite et heureusement.

liquidation de juillet, puis d'août, de septembre et même encore en pleine crise, en octobre, novembre et décembre. En outre le Trésor acheta pour combattre la baisse 2.929.000 fr. de rentes qu'il garda. — Quand, en 1819, ces opérations furent vivement attaquées à la Chambre, M. Roy, rapporteur de la commission des comptes, tout en blâmant nettement l'emploi de fonds du Trésor en report de rentes, fut beaucoup plus sévère pour Laffitte que pour Corvetto, dit en parlant de ce dernier que le temps et les événements avaient bien affaibli, s'ils n'avaient pas détruit, la plus grande partie des reproches qu'on lui avait faits, et l'impression fut très favorable à Corvetto. Dans cette discussion ce fut un chiffre légèrement supérieur, 1.017.614 au lieu de 975.204, qui fut cité comme bénéfice retiré par le Trésor de ses opérations de report. Le chiffre de Jourdan témoin (et acteur) particulièrement informé, est sans doute le plus exact.

(1) Avec une acrimonie bien singulière et bien injuste : « Gardons-nous dira-t-il à la Chambre en 1819, des emprunts à l'étranger, et surtout ne lui empruntons plus de ministres... » C'était une grossièreté fort injuste à l'adresse de Corvetto.

Un double danger était en effet à craindre : avec cette dépréciation de la rente Hope et Baring risquaient de ne plus avoir avec les 12 millions et tant de rentes qui leur avaient été remis de quoi faire face à leurs versements aux alliés, et pareillement les 6.615.944 fr. de rente donnés aux alliés ne représentaient plus les 100 derniers millions de l'indemnité. Or la Prusse ne demandait qu'à prolonger l'occupation : Wellington lui-même, pour des raisons d'ordre politique, en voyait la fin avec quelque inquiétude : Baring, de son côté, tout en se déclarant prêt à payer les traites tirées sur lui à leur échéance sans vendre de rentes ne cachait pas que cela même pourrait accroître les embarras, rappelait volontiers qu'il aurait été partisan de délais plus longs, et regrettait que les banquiers français se fussent tant vantés de pouvoir tout payer eux-mêmes, ce qui avait amené la fixation de délais aussi rapprochés. La situation devenait donc inquiétante : elle l'eût été du moins sans l'habile politique qui avait fait des étrangers eux-mêmes les plus intéressés au soutien de la rente française. Très facilement donc fut conclu le protocole du 19 novembre « arrangement de confiance mutuelle, dicté par des motifs communs à toutes les parties contractantes et non moins conforme à l'intérêt des créanciers qu'à celui des débiteurs » disait le préambule, en vertu duquel il fut accordé 18 mois au lieu de 9 à Hope et Baring pour faire leurs versements, c'est-à-dire jusqu'en mai 1820 avec intérêt à 5 % pour les paiements ainsi suspendus. Quant aux rentes remises par la France (6.615.944) la convention du 2 février 1819 stipula qu'elles resteraient, indisponibles, entre les mains de commissaires alliés jusqu'en juin 1820 et qu'elles seraient alors remplacées par 100 millions de Bons du Trésor français à 5 %, payables jour par jour du 1er juin 1820 au 1er mars 1821 ; un tiers seulement de ces Bons serait négociable et seulement après le 1er décembre 1820, la France ayant un droit de préférence pour cette négociation. La crise se dénouait donc d'elle-même sans retard, sans difficulté et sans autre sacrifice de quelques intérêts moratoires. Mais la France avait libéré son territoire : elle avait repris son rang en Europe, elle n'était plus sous la main de l'étranger, la trace de ses revers s'effaçait, et elle s'était si dignement et si courageusement conduite pendant cette douloureuse épreuve que personne, ni au dehors ni au-dedans, ne pouvait plus lui refuser son estime ni sa confiance. Ne fût-ce qu'au point de vue financier le plus étroit, cette situation, si nouvelle dans son histoire, était le signe de la fin de ses épreuves, et le gage d'un brillant avenir.

Sa libération lui avait coûté cher. Aux 6 millions de rente de l'aliénation desquels elle avait vécu misérablement au cours de

l'année 1816, s'étaient successivement ajoutés les 30 millions émis en 1817 (1), les 25.040.000 fr. remis pour l'extinction des réclamations étrangères, les 14.925.000 si brillamment souscrits par le public en 1818, les 12 millions et demi attribués à Hope et Baring en 1818, les 6.615.944 fr. remis pour solde aux alliés : en 3 ans la dette publique s'était grossie d'environ 95 millions de rente, 150 % de plus que ce que contenait le Grand Livre au moment où l'Empire s'était écroulé. Le budget normal de la France mutilée par les traités de 1815 allait s'établir à environ 870 millions, supérieur de plus de 70 millions à ce qu'était une dizaine d'années auparavant le budget du grand empire napoléonien. Mais le temps des aventures était passé, celui des réparations était venu : la gestion des finances était correcte, habile, prévoyante, absolument sincère : l'ère, toute nouvelle dans notre histoire, des excédents budgétaires et des amortissements sérieux allait s'ouvrir, et la France, douée de l'excellent et très productif système fiscal qu'elle devait à Napoléon, des sages lois budgétaires et financières qu'elle devait à la Restauration, jouissant d'un crédit dont ses malheurs mêmes avaient démontré la solidité, pouvait considérer l'avenir avec confiance. L'honneur en revenait au peuple français lui-même, dont le patriotisme et la résignation dans ces cruelles épreuves avaient été vraiment admirables, et pour une non moindre part aux ministres sages et vigilants qui, avec des qualités et des tempéraments différents, venaient de faire, au milieu des plus graves difficultés, son éducation financière. Comme d'ordinaire les partis étaient injustes pour eux, surtout pour Corvetto, qui quittait alors le pouvoir pauvre et abreuvé de calomnies, au moment même où s'achevait l'œuvre de libération nationale à laquelle il s'était dévoué. Du moins eut-il la consolation de voir, lors de la session de 1819, sa cause vigoureusement défendue, ses mérites hautement célébrés, en termes éloquents, par des orateurs qui tinrent dès lors le langage que doit tenir l'histoire quand elle parle de cet excellent bienfaiteur de notre pays : « Sachons-lui gré de n'avoir pas désespéré de la France à des époques aussi critiques... d'avoir pu en ne négociant que 27 millions de rentes remplir le but que nous nous étions proposé en en mettant 41 à sa disposition : sachons-lui gré de n'avoir ni marchandé ni retardé la délivrance de la patrie... Soyons sûrs que la nation française ne sera jamais oublieuse pour des services aussi éminents... Il laisse nos finances dans un état de prospérité et d'ordre depuis longtemps inconnu en France ; il peut donc

(1) Dont 26.711.598 vendus à Hope et Baring. Le reste, 3.288.404, avait été négocié par des agents de change de Paris.

du fond de sa retraite et fier de l'honorable médiocrité de sa fortune présenter avec assurance les résultats de son administration à la France entière, et même à ses ennemis s'il est possible qu'il en ait » (1). Le siècle qui venait de s'écouler et dont nous avons essayé de retracer l'histoire avait été pour les finances françaises un temps de dures épreuves, souvent de lourdes fautes, parfois de grands scandales : mais, grâce surtout à des hommes comme Gaudin, comme Louis, comme Corvetto, il s'achevait mieux qu'on n'eût osé l'espérer : nos malheurs étaient réparés, et 3 ans après Waterloo, 20 ans après la banqueroute des deux tiers, 22 ans après le lamentable effondrement du papier-monnaie révolutionnaire, nul Etat, si ce n'est l'Angleterre, n'avait des finances aussi solides que les nôtres.

(1) Discours de Delessert, de Duvergier de Hauranne, à la Chambre des députés, mai 1819.

ERRATA

P. 62, note 1, ligne 8 : au lieu de 5 brumaire lire : 5 *frimaire*.

P. 277, l. 21 : au lieu de circonstance lire : *consistance*.

P. 290, l. 3 : au lieu de celles lire : *celle*.

P. 308, l. 10 : au lieu de 4.410.000 lire 4.610.000.

P. 318, l. 1 : après contribution, ajouter : *prussienne*.

P. 344, l. 9 : au lieu de cessions, lire : *par ventes et cessions*

P. 344, l. 11 : au lieu de an X, lire : *an XII*.

P. 345, l. 7 : au lieu de 73,75 lire : 73 et 75.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE VI

Les Débuts du Consulat. — L'an VIII.

CHAPITRE VII

Le Consulat, de l'an IX à l'an XII.

CHAPITRE VIII

L'Empire : période des succès.

CHAPITRE IX

La décadence et la chute de l'Empire.

CHAPITRE X

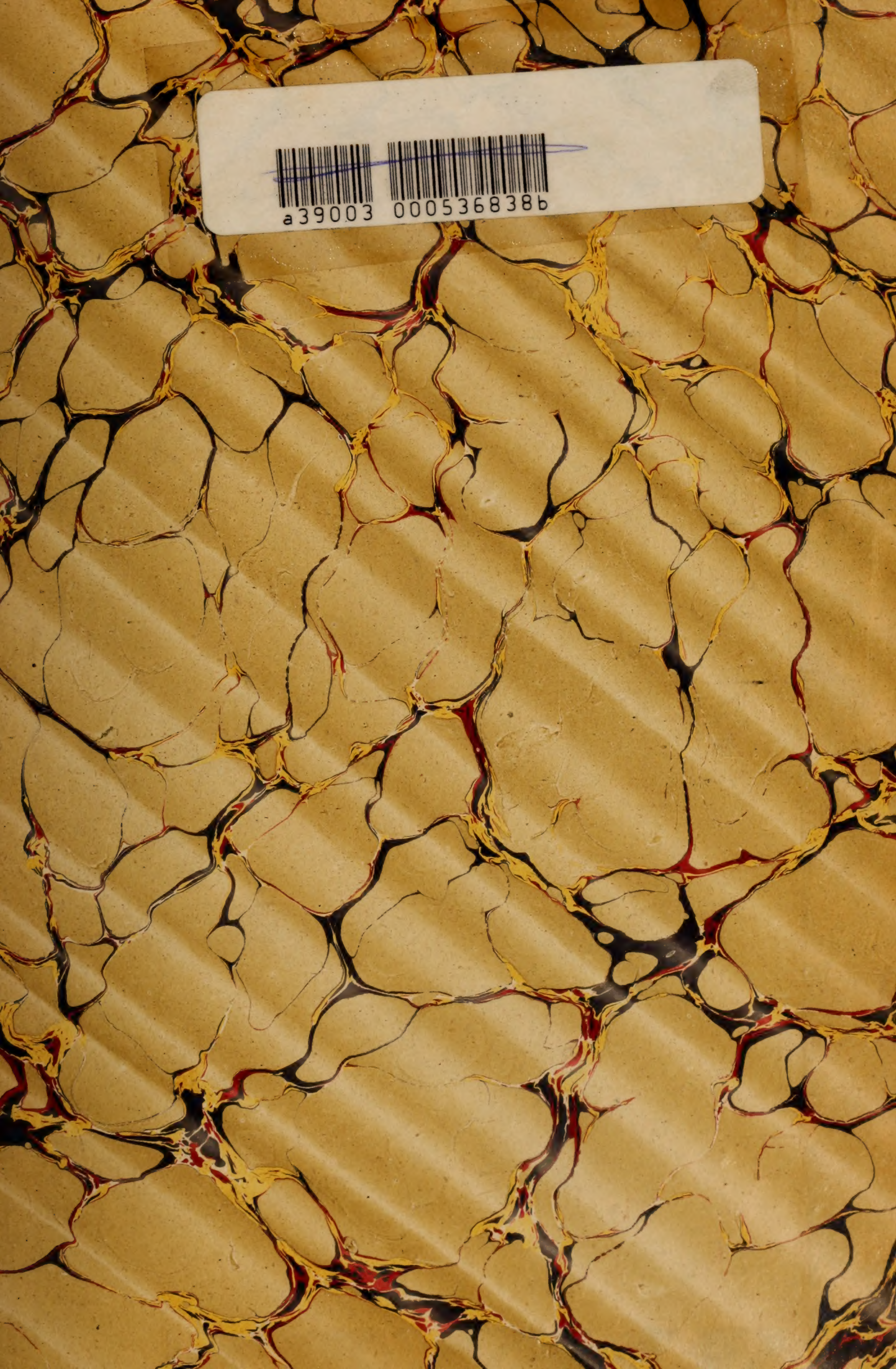
1814 et les Cent Jours.

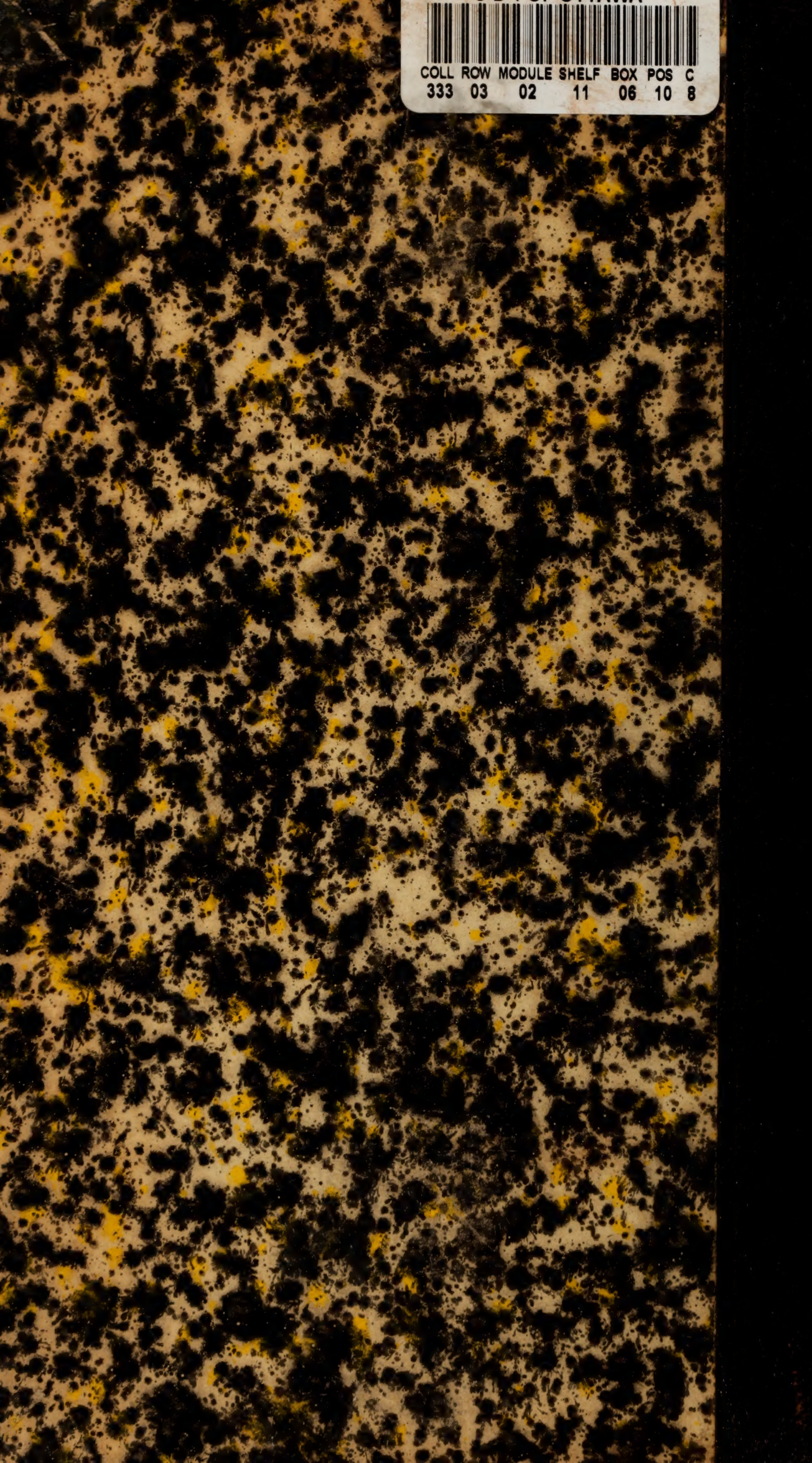
CHAPITRE XI

Les Traités de 1815 ; la Chambre Introuvable ; Emprunts de 1817-1818 Libération du territoire.

Caen, Imprimerie A. OLIVIER, rue Demolombe, 34




a39003 000536838b


COLL ROW MODULE SHELF BOX POS C
333 03 02 11 06 10 8